ISSN 2435-967X

日本障害法学会編

障　害　法

第9号（2025年11月）

特集１　米国障害教育法（IDEA）の新展開と日本への示唆

障害児の権利保障と教育財政負担
－アメリカ IDEA 法の私学転校授業料等償還訴訟を通して …… 村山 佳代　3
米国障害者教育法における適格性（eligibility）
－「特別教育の必要性」の解釈問題 …… 尾下 悠希　17
コメント …… 織原 保尚　31
シンポジウム要録 …… 今川 奈緒　35

特集２　国内人権機関と障害法

障害者の権利保障における国内人権機関の役割 …… 山崎 公士　41
障害者権利条約第 33 条に基づく国内監視枠組みと
日本の障害者政策委員会の役割・限界 …… 石川 准　61
コメント …… 金子 匡良　77
シンポジウム要録 …… 植木 淳　83

判例研究①　ひとり親障害者の児童扶養手当と障害基礎年金の併給禁止（京都地判令和３年４月16日、最三小判令７年６月10日）

ひとり親障害者の児童扶養手当と障害基礎年金の併給禁止 …… 田中 俊　89
ひとり親障害者の児童扶養手当と障害基礎年金の併給禁止（最三小判令７・６・10）
丸谷 浩介　99

判例研究②　聴覚障害児の逸失利益（大阪地判令和５年２月27日）

聴覚障害女児逸失利益裁判　第一審大阪地裁判決 …… 松田 崚　109
大阪地判令和 5･2･27 の問題点 …… 城内 明　119
判例研究①②要録 …… 関哉 直人　127

公募論文

精神病院における人権侵害の防止と尊厳の確保
–フランスにおける拘禁施設総監督官を参照軸として– …… 鈴木 尊紘　133

学会記事

ISSN 2435-967X

Disability Law

Vol.9 November 2025

Japan Association for Disability Law

CONTENTS

Symposium 1 New Developments in the Individuals with Disabilities Education Act (IDEA) and Implications for Japan

Kayo Murayama : Ensuing the Rights to Education of Children with Disabilities and Public Financial Burden: Focused on the Reimbursement Case of Payment for Education of Children Enrolled in Private Schools

Yuki Oshita : Eligibility under the Individuals with Disabilities Education Act: The Interpretation of “needs special education”

Yasuhisa Orihara : Comment

Nao Imagawa : Symposium Summary

Symposium 2 National Human Rights Institutions and Disability Law

Koshi Yamazaki : The Role of National Human Rights Institutions in Protecting the Rights of Persons with Disabilities

Jun Ishikawa : National Monitoring Framework under Article 33 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: The Role and Limitations of Japan's Committee for Policy for Persons with Disabilities

Masayoshi Kaneko : Comment

Atsushi Ueki : Symposium Summary

Case Studies 1 Adjustment of Child Rearing Allowance and Basic Disability Pension for Disabled Single Parents

Shun Tanaka : Adjustment of Child Rearing Allowance and Basic Disability Pension for Disabled Single Parents

Kosuke Marutani : Adjustment of Child Rearing Allowance and Basic Disability Pension for Disabled Single Parents

Case Studies 2 Lost Earning Capacity of a Deaf Girl

Ryou Matsuda : The Case Concerning the Lost Earning Capacity of a Deaf Girl

Akira Kiuchi : Issues in the Osaka District Court Judgment of February 27, 2023

Naoto Sekiya : Summary of Case Studies

Articles

Takahiro Suzuki : The Prevention of Human Rights Violations and the Guarantee of Dignity in Psychiatric Hospital : with reference to the Contrôleur général des lieux de privation de liberté in Franceeer Support

障害法 第９号
2025 年 11 月 10 日発行

編集／日本障害法学会
印刷／協和印刷工業㈱
定価（本体2,000円+税）

特集 1

米国障害教育法（IDEA）の新展開と日本への示唆

障害児の権利保障と教育財政負担
：アメリカ IDEA 法の私学転校授業料等償還訴訟を通して

村山 佳代（帝京平成大学）

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　裁判所の判断
　1　3つの最高裁判決
　2　審査基準の変遷
　　（1）不可分審査
　　（2）病院又はそれに類する機関への就学
　　（3）新たな審査基準
　　（4）教育上の利益としてのインクルージョン
Ⅲ　判例動向の評価と論点
　1　判例動向のまとめ
　2　転校とインクルージョン
　3　特別教育費増加の実態とその正当性
　4　アメリカ公教育が抱える課題
　　（1）能力の客観評価
　　（2）二重の弱者性

Ⅰ　はじめに

1990 年に制定されたアメリカの Individuals with Disabilities Education Act（IDEA）は前法である Education for All Handicapped Children Act（EAHCA）を引き継ぎ、障害児の「無償の適切な公教育（Free Appropriate Public Education、FAPE)」保障を目的としている[1]。FAPE とは、障害児固有のニーズに即して作成された「個別教育プログラム（IEP)」[2] を遵守して提供される「特別教育」[3] と特別教育の利益享受に必要な医療サービスを除く「関連サービス」[4] を意味する。1997 年、連邦議会は「障害児の教育達成は向上しているが依然として満足な水準に達して」いないとし、質の高い公教育保障のため[5]、IDEA を大幅に改正した。改正内容の一部として、裁判所又は聴聞官が学区内で適時 FAPE 提供がなかったと判断した場合、障害児を私学等に転校させた親に対し、既に支払った転校先の授業料等を払い戻すことを明記した[6]。さらに、2009 年の

施行規則は、公立又は私立の施設就学が必要な場合、非医療的支援・室料・食費等を地方教育当局が負担すると規定した[7]。合理的配慮と異なり、IDEA はサービス提供者側の負担抗弁規定がない。一部の学説は、特別教育費の補填に通常教育費が使用され[8]、非障害児の保護者によるバックラッシュを指摘している[9]。本稿は、特別教育費増加の一因と思われる転校先私学等の授業料等償還を求める判例を辿り、障害児の成長発達と地方教育当局の負担を考察する。

II 裁判所の判断

1 3つの最高裁判決

私学授業料等償還には 3 つの最高裁判決がある。償還規定追加前の事例として 1985 年の Burlington 判決と 1993 年の Carter 判決があり、前者は学区の同意なき一方的転校であったが、最高裁は①転校先私学が適切な（proper）教育を提供し、②公立校就学を求める IEP が不適切（un-proper）である場合、親は正当な救済策として償還を受ける権利があるとした[10]。後者も同意なき私学転校で、さらに転校先は州の教育基準に合致せず州認可校リストに挙がっていなかった。しかし最高裁は、州基準への不適合で償還が否定されず、「私学選択段階で親は同校が州基準に合致するか知る術がないことに留意する」と述べ、転校先が適切な教育を実施していたために償還を認めた[11]。さらに、このような状況での償還が当局への不当な負担になるという学区の主張に対して最高裁は、当局は FAPE 遵守により償還を免れ、さらに転校を試みる親は「自己負担のリスク」を負い、裁判所が、公立校就学が不適切で私学が適切と判断した場合のみ償還認容されるとして、当局の財政を考慮する言及をしつつ、無断転校による償還を否定しなかった[12]。

償還規定導入後の 2009 年 T.A. 最高裁判決は、より障害児と親の権利を拡大した。同生徒は障害認定を受けていなかったため学区内で IEP が作成されず、特別教育の提供もなかったが、親は学区の同意なく全寮制私学に転校させた。最高裁は、係属中に障害児がニーズに合致しない公立校で就学し続けるリスク、そして不適切 IEP と IEP 不作成はどちらも IDEA 違反であることから、IEP の内容や有無でなく、転校先が適切であれば償還を認容するとした[13]。そして、IDEA には特別教育を受けたことがない者への償還を禁止する文言はなく、連邦議会が先の最高裁判決の無効化を明言しておらず[14]、学区には障害児発見義務があるため、同状況下で償還が認容されねば、FAPE の権利は完全なものとはならないと述べる[15]。学区と反対意見は、償還は当局に多大な財政的負担を課し、親の協力過程の放棄と私学転校を奨励すると懸念を示したが、多数意見はこれを認めず Burlington 判決

の枠組みに従い償還を認めた[16]。

上記３判決によって、一方的な転校で、従前に特別教育を受けたことがなくとも、転校先がニーズに合致した教育を行っていれば償還認容され、親と障害児の権利を拡大するだけでなく、厳格な手続遵守は必要ないと解釈されうる可能性を残した。

２ 審査基準の変遷

（1）不可分審査

最高裁が教育上の利益や適切性の審査基準の確定を避けたため、下級審の錯綜は続いている。重度知的障害児の親が食事・排泄を含む 24 時間支援のある施設への入所を求めた 1981 年の Kruelle 事件において学区は、同入所は教育でなく医療・介護が目的と主張した。第３巡回控訴裁判所は、連邦議会が重度障害児の教育ニーズの広範性から生活能力を含む教育の基盤的性質を強く意識していたと指摘し、入所の適切性の判断は、入所が教育目的に必要か、又は入所が学習過程から分離可能な非教育的ニーズへの対応かで判断せねばならず、教育ニーズとの「不可分さ」こそが各種サービスが学習に不可欠な根拠と述べる。その上で、同生徒は教育と居住環境が同じでなければ学習が不可能なため、特別教育の内容の一部に入所が含まれると償還を認容した。なお、裁判所は、同事例は関連サービスの事例ではないため、関連サービスの不可分性について判断をしないと付言する[17]。

障害児の教育的ニーズと非教育的ニーズの密接不離を問う「不可分審査」は、障害児の非学業面を含めた発達にも着目し、学校教育サービスを広範に捉える。しかし、不可分審査を採る判決も、当局に療育費負担義務までは課さず、潜在能力の最大化を達成し得る入所は認めない[18]。そして、「州の教育方法への不当な干渉」を避けるために、成績と進級のような客観的な要素に依拠して発達を評価し、転校先で子どもが有意義な教育上の利益を享受し発達を遂げた場合、償還を認容するとやや制限をかける[19]。

（2）病院又はそれに類する機関への就学

IDEA が医療サービスを明示的に関連サービスから除外するため、入院に関しては、入院自体が関連サービスに該当するかで判断をしている。Clovis 事件において学区は重度情緒障害児の就学先を全寮制学校と決定したが、親は入院をさせ、就学機関が教育に役立つかで、関連サービス該当性を判断すべきと主張した。第９巡回控訴裁判所は同解釈を過剰に包括的と批判し、連邦議会は入院が施設就学よ

り高額で州予算を超過すると認識していたと述べ、Kruell 判決を引用し判断する[20]。同生徒への心理療法等の必要性に争いはないが 1 日 6 時間要する治療で、職員の大多数が医療専門職で、さらに学区が病院に教員を派遣していたため、食費や室料は教育ではなく医療関連費であったとして償還を否定した[21]。

病院ではないが治療等が提供される機関はどうであろうか。Mary 事件において親は、転校先は病院でなく施設で、公立校も使用する教育・治療サービスを提供すると主張した。第 3 巡回控訴裁判所は、不可分審査を適用し考慮すべきは「教育手段でなくそれを経て達成する実質的目標」と述べる[22]。同機関が提供した心理療法等は、教育上の利益はあるが教育ニーズを意図して実施されておらず、教育に不可分といえないため特別教育に該当しないと判断した[23]。両判決は Kruell 判決を引用するも、入所・入院の目的を重視しており、後述する「主目的審査」に近いように思われる。

(3) 新たな審査基準

Dale 判決において、学区は刑事施設収容中の行動障害児の釈放後の就学先を教育・治療を提供する通学制学校に決定した。しかし、親は特別教育と医療・心理サービスを提供しないが、閉鎖施設のある全寮制私学に就学させた。第 7 巡回控訴裁判所は、同事例には重度知的障害児を対象とした Kruell 判決の不可分審査を適用できないとする。その上で、閉鎖施設サービスは再犯防止が目的で教育を「主目的」としていないため、閉鎖設備は関連サービスではなく、同人の非教育的ニーズに基づくものと判断した[24]。

2009 年の Michael 判決は、不可分審査と主目的審査を比較分析した上で、主目的審査の正統性を補強した。同学区は行動障害児に対し最低限の教育的利益しか提供せず、同生徒は学業面・非学業面で有意義な発達を遂げなかったため[25]、第 5 巡回控訴裁判所は学区の FAPE 違反を認めた。そして、障害児の医学的・社会的・感情的課題は確実に学習能力に影響する中、不可分審査は、教育と区別できないニーズを抱えるが公教育で学習可能な障害児がいることを無視し、当局責任を不当に拡大すると批判する。その上で、入所の適切性は、就学先が①有意義な教育上の利益享受に必要不可欠で、②教育を主目的とするかで判断するとした。この主目的審査は、客観的事実に依拠して入所動機や入所後の発達等を考慮することでき、ニーズの不可分さという裁判所が判断不能な区別を回避し、有意義な教育的利益享受という IDEA の目標と一致すると結論した[26]。

上記のとおり主目的審査は、不可分審査と異なり特別教育と関連サービスの主

軸を教育に据えるもので、最終的に教育享受と学習成果に結びつき得る就学先のみを償還対象とする。ただし、2012 年の Elizabeth 事件において第 10 巡回控訴裁判所は、多様な審査基準による混乱回避のために「法文の直接適用審査」を採る。すなわち①公立校で FAPE を適時提供されず、②転校先が州の認可機関で、③転校先が特別教育を提供し、④転校先の非教育サービスが関連サービスである場合に償還が認容される[27]。さらに同裁判所は、Kruell 判決が特別教育と入所ニーズの密接不離を問い、関連サービスを対象外としたにもかかわらず、Michael 判決や Dale 判決がこれを誤読し関連サービスにまで不可分審査を拡大したことを批判する。また、主目的審査は、転校先が特別教育と関連サービスのどちらを提供しているか区別できず、教育目的でないが教育享受を可能にするサービスもあるため、同審査基準は関連サービスの文脈では過剰で過少に包括的と述べる。Elizabeth の転校先は①～④の要素を満たしていたため償還を認容した[28]。同判断枠組は簡潔で理解しやすいが、親の教育情報の少なさを考慮し、教育内容の実質を重要視した Carter 最高裁を覆していると解釈されかねないだろう。

いじめ被害を受けた障害児の親が学校にいじめ対策協議を求めたがこれに応じなかったため、私学に転校をさせた T.K. 事件において第 2 巡回控訴裁判所は、上記いずれの審査にも触れず、転校先の教育の適切性は「退行ではなく発達の可能性が高」く、発達の可能性とは「成績、テストの点数、進級、又はその他の客観的証拠」を総合考慮して検討すると述べた[29]。同生徒は、転校先で学業面・行動面で全面的に発達を遂げていたため償還を認容した。同判決はいじめ対策を FAPE として争った初めての事例として意義深いが[30]、全ての償還事例に適用可能とはいえない。なぜなら、同生徒はいじめがなければ公立校で発達可能で、当局のいじめ対策義務は安全配慮義務であって、特別教育や関連サービスに無関係だからである。従って、同判決は上記先例に触れなかったといえよう。

（4）教育上の利益としてのインクルージョン

人種に基づく分離教育が有色人種の子どもに有害な影響を与えてきた歴史に鑑み、IDEA は、非障害児や通常教育からの分離を「制限（restrictive）」と捉え、「最も制限の少ない環境（least restrictive environment、LRE）」での教育、すなわちインクルーシブ教育実施を連邦助成金の受給要件としている[31]。裁判所は、LRE を「連邦議会の強い優先」と述べている[32]。

学習障害児を公立障害児学級から全寮制私学に転校させた Walczak 事件において親は、LRE での就学困難が明白な場合には、LRE は優先されないと主張した。

第 2 巡回控訴裁判所は、全寮制は最も制限された環境であるため特に慎重に検討せねばならず、アメリカ公教育は自宅からの通学を標準としており、インクルージョンが「実行可能な選択肢でない場合でさえ、LRE 就学を優先する規定」が適用されると述べる。同生徒は、公立校で有意義な発達を遂げており、後退はなかったため償還が否定された[33]。

一方、LRE を障害児の教育的利益と主張して、公立分離校からインクルーシブ私学に転校させた事例として L.H. 事件がある。第 6 巡回控訴裁判所は、転校先の適切性は LRE 遵守のみでは不十分で、公立校に不足する何らかの特別教育を提供せねばならないとし、LRE の絶対性を否定する。同生徒は集中的・反復的な指導が必要であったが公立校にはこれがなく、転校先は個別的指導で適切に学業上の発達を遂げていたため裁判所は償還を認容した[34]。すなわち、裁判所は、障害児の有意義な発達[35]、何らかの教育上の利益[36]を LRE より優位性があるとし、非障害児とひとしい教育利益享受[37]、最適教育[38]、潜在能力の最大化[39]よりも LRE を優先していた。

III 判例動向の評価と論点

1　判例動向のまとめ

連邦議会と最高裁は、適切教育の内容とその審査基準について、障害児の広いニーズ、専門家意見の不一致、そして教育裁量尊重から詳細を示さないが、FAPE のリーディングケースである 1982 年の Rowley 最高裁は、FAPE とは「（非障害児と）ひとしく潜在能力を最大化」するものでなく[40]、「何らかの教育的利益」を希求すると述べる[41]。教育の機能は学習者の成長発達保障と資格付与で、初等中等教育における資格付与は市民としての基礎的能力に留まるため、潜在能力を最大化するような就学先は償還対象とならない。入院に関しては、IDEA が医療を関連サービスの射程外と明記するため、裁判所は関連サービス法理に基づき償還を否定する傾向にあった[42]。入所は、医療・福祉・家庭教育機能を含み得るため判断が難しく、巡回区ごとに異なる審査基準を適用するが、判例動向としては全てのサービスを教育的と捉え得る審査基準に制限をかけていた。すなわち、1990 年代までの判決は障害児の成長発達に焦点を当て不可分審査を採用したが、2000 年以降は教育を中心に据え教育成果達成に直結し得る就学先を償還対象としており、効率性の原理が働いていた。転校先の授業料等償還に関しては、裁判所が当局の過度な財政負担の抑制を試みていた。

IDEA は、合衆国憲法のデュー・プロセスの障害分野における適用であって[43]、

親と当局の連携過程を重要視する。従って、親が転校前に不当に協力を怠った際の償還否定や減額が明記されている[44]。しかし裁判所は、同意なき転校、IEP 未作成児の転校、州基準に合致しない転校であっても自動的に償還を否定せず[45]、手続的側面よりも子どもの実質的教育利益を優先して判断していた[46]。これは、転校が信頼関係の破綻、「協力の失敗」[47]に起因するからである。親は、FAPE を提供していないと考えている当局と連携することは難しい。償還規定は、係属中に子どもの発達が阻まれるという重大な損害回避に根拠づけられる[48]。

2 転校とインクルージョン

IDEA には、FAPE と LRE という二重の基準が存在する。LRE 請求訴訟において裁判所は、両概念のバランスをとるために巡回区ごとに多様な考慮要素に基づき判断する。すなわち、当局が通常教室就学に向けて行った努力の程度、LRE とそれ以外の環境での障害児の教育的・非教育的利益の比較、障害児が通常教育に与える影響や費用等である[49]。障害児の利益だけでなく他者やシステムへの影響も考慮要素とするが、通常教室就学を可能とする措置なき分離は認容されないため[50]、LRE 規定は、不当隔離からの自由という不作為を求める消極的権利だけでなく、作為を要求する積極的権利を発生させることが可能となり[51]、結果的に FAPE 遵守に繋がる。L.H. 判決は、IEP は教育手段等の方法論で専門性を要するが、LRE は物理的問題で専門性が必要ないと述べたが[52]、これは LRE の本質理解を欠いている。LRE は、通常教室就学のための各種サービスの検討と提供、通常教育の変容、そしてより制限の少ない連続性ある教育環境の整備を求めており、まさに高度な専門性が求められている。

LRE 導入当時は、公教育から排除されてきた障害児を公教育にアクセスさせ隔離から解放し、教育システムの変容を求める LRE が最良の教育実践と考えられていた[53]。我が国も分離環境より普通学校への就学を求める訴訟の方が多い[54]。しかし、近年、アメリカでは保護者の期待が野心的になり、分離環境を不服とする訴訟でなく、支援と教育が充実した機関への就学希望訴訟が増えている[55]。

3 障害児教育費増加の実態とその正当性

非障害児は自己負担で私学就学するが、障害児は公費負担であるため、教育財政への懸念だけでなく[56]不均衡さへの批判もある[57]。しかしこれは、資源分配格差への本質的指摘ではない。障害児の親は、子どもが IDEA の適用対象児と認定された段階で、公立校での発達を可能にする特別教育と関連サービスの協議と請

求を続けることが可能である。それでもなお FAPE の適時提供がない場合、親は、公立校にない何らかの教育利益を提供する機関での授業料等の償還が認められる。授業料等償還は、障害児への特権付与や損害賠償ではなく、当局が本来負担すべき費用を拠出しなかった結果としての事後的な財政義務にすぎない[58]。

転校先授業料等償還判決は当局の財政負担を考慮する傾向にあったが、関連サービス請求訴訟は異なる。1999 年まで、関連サービスを争点とした一部の下級審判決は、請求サービスのコストに依拠して関連サービスの射程を制限しようとした[59]。しかし、1999 年の Garret 最高裁判決は、「コストのみに依拠した審査基準を認めない」と明言した[60]。これは、関連サービスは FAPE の一要件であり、同費用削減が障害児の発達保障環境の低下に直結するからである。裁判所は、障害児教育の全般にわたって財政負担軽減を図っているとはいえず、私学授業料等償還が資源分配格差の核心でもない。増加する障害児教育財政の実態は、FAPE 要件の特別教育及び関連サービス、並びに分離教育回避のための通常教育の変容及びより制限の少ない連続性ある教育環境整備といえる。

立法時より障害児教育に係る財政負担は予測されていた。アメリカ公教育の起点は市民教育にあり[61]、EAHCA も経済主義的・能力主義的な社会要求から費用対効果を意識し、早期の資金投入による生産的市民育成を目標の一つとしていた[62]。とはいえ高額な障害児教育費は、将来的な納税者の負担回避のみで正当化されるわけではない。学習とはそれ自体が喜びである。そして、労働という自己実現への権利要求に直結する等、成人して諸権利を行使するためにある[63]。障害児こそ人間らしい発達のために、学校教育での教育専門家の力が必要であるため[64]、非障害児以上の財政・運営上の負担は必然である。IDEA に負担の抗弁規定がないのは、教育の人権性を反映しているといえよう。

アメリカ合衆国憲法に教育を受ける権利は明記されていないが、我が国は、憲法 26 条がこれを保障する。その点でアメリカよりも教育の人権性が高いとみなされるかもしれない。しかし、障害者差別解消法に合理的配慮規定はあるものの関連サービス規定がない。関連サービスと思われる医療的ケアについては、医療的ケア児支援法はあるも同法はケアに要する人材確保のみで、機器の提供・管理までを保障しない。さらに、2018 年に学校教育法施行規則が改正され個別の教育支援計画が義務化され（134 条の 2）、同計画への保護者意向尊重が規定されたものの、アメリカのように計画策定が助成金受給要件になっていない[65]。当然、私学の授業料等は自己負担である[66]。未だ不十分な我が国の障害児教育法制であるが、

障害児の学習権保障を追求すれば、将来的に財政問題に直面することは避けられない。財政負担と子どもの成長発達権は、単純な費用対効果の枠組みで論じられるものではないことを念頭に置く必要がある。

5　アメリカ公教育が抱える課題

（1）能力の客観評価

T.K. 判決や Michael 判決等[67]、下級審判決の多くは、成績等を客観的証拠として教育の適切性を判断していた。これは Rowley 最高裁判決が、「（通常教室内で教育を受けている障害児の場合）公立学校システム自体が障害児の教育の発達を管理し、同システム下では定期試験が実施され、成績付与され、…十分な知識を習得した子どもが進級可能である」ため「成績評価と進級システム」が教育利益決定の重要な要素、と述べたことに依拠している[68]。

しかし、能力とは真に客観化が可能であろうか。学校教育は、社会的要求や体制の仕組によって変化し決定されるため[69]、学校教育における能力とは政策的側面が強い。さらに、アメリカは公教育にエビデンスを重視した競争原理を導入している。2002 年に制定された No Child Left Behind Ac（NCLB）は、全米共通学力テストを実施し、その結果責任を州に問い、基準に達しない学校は要改善校として教員解雇や廃校等の連邦政府による制裁を規定した。テストを重視する教育、強い連邦統制への批判から、2015 年に NCLB は Every Student Succeed Act に改正され、改正法は、是正措置規定を削除し、共通テスト内容を州裁量とし、学校評価をテスト結果のみでなく卒業率・大学準備状況・不登校率・学校事故件数等から包括的に行うこととした。しかし、依然としてテスト結果を公開しこれに対する州の結果責任は継続している[70]。同法は、最重度障害児については代替的な学業達成基準を適用可能としているが[71]、アメリカ公教育が成績を重要視していることに変わりはなく、障害児教育の適切性判断も成績への依拠を逃れることが難しい[72]。

本来、能力とは弾力的なものである。特に障害児は発達のしかたが個人ごとに異なるため、統一的な物差しによる測定は不可能である。成績等は子どもの真の発達と教育的利益を反映しているとはいえないため、教育の適切性の絶対的考慮要素とすべきでない。2017 年の Endrew 最高裁判決は通常教育内で発達が不可能な重度障害児については成績や進級ではなく、子どもの状況に即した挑戦的目標を教育利益としている[73]。この挑戦的目標とは、通常の発達段階やカリキュラムで評価できない障害児の特性に依拠し、画一的評価尺度から一歩飛躍した発達評

価と、公教育による人間的な成長発達を求めるものであり、能力最大限保障の一つの要素といえる。

（2）二重の弱者性

運用上、IDEA は富裕層に有利に作用している。不服申立の立証責任は原告側にあり[74]、通常、私学の授業料は前払いである。償還を受けるまで、私学の莫大な授業料・入学金・教材費・交通費等の負担が可能で、IDEA の内容や各要件への知識があり、弁護士にアクセスできる親のみが償還訴訟を提起できる。真に FAPE を必要とする貧困障害児が救済されていないことが課題となっている[75]。

そもそもアメリカは、マグネットスクールやチャータースクールなどの学区外就学、さらにバウチャー制度による私立就学等、幅広い学校選択を認めてきた[76]。これは親の選択権保障[77]だけでなく、学校・教員側に競争原理を導入するものである。アメリカでは子ども一人当たりで教育費が算出されるため、生徒数の増減が予算総額の増減と直結する[78]。転校をした子どもが多い学校の公教育が育たず、富裕層がよりよい教育を求めて異動するだけで、貧困層の不利益が永続化している。教育の消費と貧困層教育は、障害児教育に特化した問題でない。しかし、貧困家庭の障害児は、貧困と障害という弱者性が重なり、複合的不利益に直面している。固定化した階層分離を打破するための公教育が求められている。

本研究は JSPS 科研費 JP23K12638 の助成を受けたものである。

---

[1] 20 U.S.C. §1400 (d), 1401 (9).

[2] 20 U.S.C. §1412 (a)(4), 1414 (d).

[3] 20 U.S.C. §1401 (29).

[4] 20 U.S.C. §1401(26). 診断と障害認定を目的とする医療サービスは、関連サービスに含まれる。

[5] S. Rep. No. 105-17, at 2 (1997).

[6] 20 U.S.C. § 1412(a)(10)(C)(ii).

[7] 34 C.F.R. § 300.104.

[8] Gregory F. Corbett, “Special Education, Equal Protection and Education Finance: Does the Individuals with Disabilities Education Act Violate a General Education Student's Fundamental Right to Education?” 40 B.C. L. Rev. 633, 645 (1999).

[9] Erin Phillips, “When Parents Aren't Enough: External Advocacy in Special Education,” 117 Yale L.J. 1802, 1825 (2008)；Gregory F. Corbett, “Special Education, Equal Protection and Education Finance: Does the Individuals with Disabilities Education

Act Violate a General Education Student's Fundamental Right to Education?" 40 B.C. L. Rev. 633, 671-672 (1999); Wendy F. Hensel, "Sharing the Short Bus: Eligibility and Identity under the IDEA," 58 Hastings L.J.1151 (2007).

[10] School Committee of the Town of Burlington v. Department of Education of Massachusetts, 471 U.S. 359, 370 (1985).

[11] Florence County School District Four v. Carter, 510 U.S. 7, 13-14 (1993).

[12] *Id*. at 16.

[13] Forest Grove School District v. T.A., 557 U.S. 230, 238 (2009)

[14] *Id*. at 241.

[15] *Id*. at 245.

[16] *Id*. at 246-247.

[17] Kruelle v. New Castle County School District, 642 F.2d 687, 693-694 (3d Cir. 1981).

[18] Abrahamson v. Hershman, 701 F.2d 223, 227-228 (1st Cir. 1983).

[19] Mrs. B. v. Milford Board of Education, 103 F.3d 1114, 1121 (2nd Cir. 1997).

[20] Clovis Unified School District v. California Office of Administrative Hearings, 903 F.2d 635, 643 (9th Cir. 1990).

[21] *Id*. at 644-646. 類似の事例として Butler v. Evans, 225 F.3d 887 (7th Cir. 2000).

[22] Mary T. v. School District of Philadelphia, 575 F.3d 235, 240, 245 (3d Cir.2009). 同判決は関連サービスについても検討するが本稿では割愛する。同様の事例として Munir v. Pottsville Area Sch. Dist., 723 F.3d 423 (3d Cir. 2013).

[23] *Id*. at 245-246.

[24] Dale M. v. Board of Education of Bradley-Bourbonnais High School District No. 307, 237 F.3d 813, 817 (7th Cir. 2001).

[25] Richardson Independent School District v. Michael Z., 580 F.3d 286, 294 (5th Cir. 2009).

[26] *Id*. at 299-300.

[27] Jefferson County. School District v. Elizabeth E., 702 F.3d 1227, 1235-1237 (10th Cir. 2012).

[28] *Id*. at 1237-1238.

[29] T.K. v. New York City Department of Education, 810 F.3d 869, 877 (2d Cir.2016).

[30] 同判決はいじめ対策の FAPE 該当性の判断を回避する。*Id*. at 876 n.3.

[31] 20 U.S.C. § 14121(a)(5). アメリカは inclusion ではなく mainstreaming を使用する。両者は厳密には異なるが本稿は一貫性を保つためインクルージョンを用いる。Charles J. Russo & Allan G. Osborne, Jr., *Special Education Law* (Corwin Pr., 2008) pp.102-103. LRE 訴訟については以下が示唆に富む。今川奈緒「インクルージョンと分離をめぐる一考察」大原社会問題研究所雑誌 640 号（2012 年）18-32 頁。

[32] Roncker v. Walter, 700 F.2d 1058, 1063 (6th Cir. 1983).

[33] Walczak v. Florida Union Free School District, 142 F.3d 119, 132 (2d Cir.1998).

[34] T.H. v. Hamilton City Department of Education, 900 F.3d 779, 797-798 (6th Cir. 2018).

[35] Ridgewood Board of Education v. N.E., 172 F.3d 238 (3d Cir. 1999); C.D. v. Natick Public School District, 924 F.3d 621 (2019); Ogden v. Belton School District, 40 F.4th

887 (2022).

[36] Daniel R.R. v. State Board of Education; Board of Education v. Illinois State Board of Education, 184 F.3d 912 (7th Cir. 1999); Carlisle Area School v. Scott P., 62 F.3d 520, 534 (3d Cir. 1995).

[37] Daniel R.R. v. State Bd. of Educ.

[38] Carlisle Area Sch. v. Scott P.; Warren G. v. Cumberland County School District, 190 F.3d 80 (3d Cir.1999).

[39] Walczak v. Florida Union Free Sch. Dist.

[40] Board of Education of the Hendrick Hudson Central School District v. Rowley, 458 U.S. 176, 198 (1982).

[41] *Id*. at 200.

[42] 関連サービス訴訟の変遷は以下を参照。村山佳代「教育における合理的配慮の権利性と判断基準」障害法 7 号（2023 年）176-180 頁。

[43] 健常児は非障害児ほどの連邦法上の手続保証はないが、憲法上の権利として、不利益的措置を受ける前の聴聞の権利はある . Goss v. Lopez, 419 U.S. 565, 584 (1975).

[44] 20 U.S.C. § 1412(a)(10)(C)(iii). 親の協力欠如を理由に償還否定した事例として Wise v. Ohio Department of Education, 80 F.3d 177 (6th Cir. 1996).

[45] 償還否定判決も、親の非協力的態度や一方的転校のみで判断せず、子どもに教育上の損害が発生したかを考慮する。MM v. School District of Greenville County, 303 F.3d 523, 533-535 (4th Cir. 2002); C.H. v. Cape Henlopen School District, 606 F.3d 59, 66-72 (3d Cir. 2010).

[46]「手続違反が FAPE 不提供に相当し…（親に）償還の権利」を与える事例もあるが、「手続違反自体が FAPE 不提供ではなく…学区による手続要件不遵守が、子どもと親に実質的な損害を与える場合のみ FAPE 違反となる」C.H. v. Cape Henlopen Sch. Dist., at 66.

[47] Florence City Sch. Dist. v. Carter, at 12.

[48] Burlington v. Dep't of Educ. of Mass., at 370.

[49] Daniel R.R. v. State Bd. of Educ., at 1048-1049; Oberti v. Board of Education of the Borough of Clementon School District, 995 F.2d 1204, 1217-1218 (3rd Cir. 1993); Sacramento City Unified School District v. Rachel H., 14 F.3d 1398, 1217-1218, 1404 (9th Cir. 1994).

[50] Daniel R.R. v. State Bd. of Educ., at 1048.

[51] Mark C. Weber, *Special Education Law: Cases and Materials*. 5th ed. (Carolina Academic Pr., 2021) p.406.

[52] T.H. v. Hamilton City Dep't of Educ., at 789.

[53] H.R. Rep No. 94-332, at 9 (1975).

[54] 親が普通学校就学を不服とした事例として、大阪高判平 20 年 3 月 28 日裁判所ウェブサイト。

[55] Weber, *supra* note 51, p.339.

[56] T.A. 判決反対意見は特別教育費が年間数百億ドルに達し、私学転校増加によりさらに高額化すると指摘する。Forest Grove Sch. Dist. v. T.A., at 258.

[57] Shawn C. Swisher, “IDEA, Private Schools, Tuition Reimbursement, and the Supreme Court: Who Would Pay for That?” 45 Willamette L. Rev. 823, 823-824 (2009). ただし私

学に IDEA は適用されないため、障害児と親は IEP 作成、適正手続の権利を失うことになる

[58] Burlington v. Dep't of Educ. of Mass., at 370-371.

[59] 前掲注（42）178 頁。

[60] Cedar Rapids Community School District v. Garret F., 526 U.S. 66, 77 (1999).

[61] Brown v. Board of Education of Topeka, 347 U.S. 483, 493 (1954).

[62] S. Rep. No. 168, 94th Cong., 1st Sess., reprinted in (1975) U.S. Code Cong. & Ad. News 1425, 1431-1434.

[63] 堀尾輝久・兼子仁『教育と人権』（岩波書店、1984 年）22 頁。

[64] 兼子仁『教育法』(有斐閣、1978 年）232 頁。

[65] 20 U.S.C. § 1415.

[66] わが国の就学支援（援助）金制度は、私学にも適用可能だが障害特化でなく貧困家庭を対象としている。

[67] Mrs. B. v. Milford Bd. of Educ.; Munir v. Pottsville Area Sch. Dist.

[68] Board of Educ. v. Rowley, at 202-203.

[69] 堀尾輝久『現代教育の思想と構造』（岩波書店、1971 年）277 頁。

[70] Betheny Gross & Paul T. Hill, “The State Role in K-12 Education: From Issuing Mandates to Experimentation,” 10 Harv. L. & Pol'y Rev. 299, 299 (2016).

[71] 20. U.S.C. § 6311(b)(4)(E).

[72] NCLB と IDEA は生徒の成績や教育成果による評価を求める点で類似する。Russo & Osborne, *supra* note 31, p.17

[73] Endrew F. v. Douglas County School District RE–1, 137 S. Ct. 988, 1000 (2017).

[74] Schaffer v. Weast, 546 U.S. 49, 61 (2005).

[75] Elisa Hyman, Dean Hill Rivkin, & Stephen A. Rosenbaum, “How IDEA Fails Families Without Means: Causes and Corrections from the Frontlines of Special Education,” 20 Am. U. J. Gender & Soc. Pol'y & L.107 (2011).

[76] Anna J. Egalite & Patrick J. Wolf, “A Review of the Empirical Research on Private School Choice," 91(4) Peabody J. Educ. 441, 441-454 (2016).

[77] Pierce v. Society of Sisters, 268 U.S. 510 (1925).

[78] 世取山洋介著作集編集委員会編『新自由主義教育改革と教育基本法改正：人間教育法理論にもとづく対抗軸の構想』（旬報社、2024 年）135 頁。

米国障害者教育法における適格性（eligibility）－「特別教育の必要性」の解釈問題

尾下 悠希（小樽商科大学）

Ⅰ　本稿の目的
Ⅱ　適格性をめぐる議論の背景―「適正化」論と日米のコンテクストの相違
Ⅲ　IDEA の適格性要件とその解釈問題
Ⅳ　まとめ

Ⅰ　本稿の目的

アメリカ合衆国（以下「米国」）の障害者教育法（IDEA）[1] は、すべての「障害のある子ども」に無償で適切な公教育（Free Appropriate Public Education、FAPE）[2] を保証することを目的の一つとする連邦法である [3]。無償で適切な公教育においては、当該児童・生徒の特有のニーズを満たし、進学、就職、自立生活に備えるよう構想された、特別教育と関連サービスが重視される。特別教育とは、「障害のある子ども特有のニーズを満たすために、…特別に設計された指導」[4] であり、関連サービスは、高額な看護やパーソナルケアサービスも含みうる [5]。いずれも、親に追加的な費用負担は生じない [6]。

IDEA を無償で適切な公教育の給付法であると捉えるとき [7]、どういった者に無償で適切な公教育を提供するべきかという受給資格の問題が生じる。この受給資格のことを「適格性」（eligibility）という。適格性を充たす要件は、「障害のある子ども」に該当することである。言い換えれば、「障害のある子ども」への該当性は、無償で適切な公教育の受給資格の有無という点において大きな意味を持つ [8]。

こうした適格性の線引きについて、IDEA の 2004 年改正時の立法過程において盛んに議論され、適格性の過剰認定、すなわち本来適格性を認めるべきでない子どもにまで認められているのではないかという問題意識が広がった。このような問題意識に基づき適格性をより厳格に認定すべきことを主張する立場（本稿ではこれを「適正化」論と呼ぶ）。と、さらにその考え方を批判する立場があり、適格性に関する法解釈にはこうした立場の相違が反映されている。適格性の過剰認定への問題意識自体は、後述するように米国国有の事情による部分が大きいが、論者の議論には、障害児教育のあり方を規定するために検討すべき普遍的な課題を

見出すことができる。その課題を明示することが、本稿の目的である。

以下の構成だが、まず米国における「適正化」論の背景、および適格性についての日米のコンテクストの相違を確認する（Ⅱ）。次に、適格性に関する法令およびその解釈問題について論じ（Ⅲ）、最後に、上記の課題に関する論点の提示を試みる（Ⅳ）。

Ⅱ　適格性をめぐる議論の背景―「適正化」論と日米のコンテクストの相違

1　米国での「適正化」論の背景

「適正化」論の端緒となったのは、アフリカ系アメリカ人の適格性の過剰認定[9]と、破綻した一般教育から生徒を抱えこんだ結果としての、適格性認定者全体の増大という２つの問題意識である[10]。

前者については、改正後の IDEA の条文において、「マイノリティの児童生徒が特別教育を受けている割合は、通常学級に占めるマイノリティの児童生徒の割合から予想されるものよりも大きい」[11]、また、「アフリカ系アメリカ人の子どもたちは、知的障害や情緒障害と認定される割合が、白人の子どもたちよりも高い」[12]ことが認定事実として示されている。特別教育が一日のかなりの時間、通常学級の外で行われる場合があり、特別教育の実践が人種的な分離教育につながることにもなりかねないという[13]。

後者については、「教育上の犠牲者」ということばを用いて論じられた。これまで IDEA 適格と認定された子どもの多くは、障害があるのではなく、「教育上の犠牲者」[14]であるのだという。教育上の犠牲者とは、貧困な教育実践のために学習できないだけであって、よりよい教育を受ければ学習可能な者を指す[15]。こうした適格性の誤認によって、誤認された児童・生徒の教育の機会が損なわれ、また、真に障害者である児童・生徒から貴重な資源が奪われていると指摘された[16]。

これらの状況は、高いニーズを持つ子どもたちが、通常学級で学べるような資源がないことが原因であるとされている。「人種的に孤立し、高貧困にあえぐ都市部の学校は、インクルーシブ教育のための支援が不足しているため、特別教育をトリアージとして使っているのかもしれない」[17]とも指摘される。

2　日米の議論のコンテクストの相違

日本では、インクルーシブ教育の理念が標榜されつつも、特別支援学校に在籍する生徒数は増加傾向にあり[18]、その是非はともかくとして、実態としては分離教育がなされている。そのため、例えば障害のある子どもの就学先決定に関する

訴訟では[19]、特別支援学校を就学先に指定された子どもやその保護者が、普通学校・学級への就学を求める例が大多数である[20]。

これに対して米国では、障害のある子どもは、最大限適切な範囲で、障害のない子どもとともに教育を受けることとされており、通常の教育環境から分離することは、例外的な状況でのみ認められる[21]。IDEA は、こうした「最も制限的でない環境」での教育を保障する。そのため、適格性に関する主だった紛争では、障害のある子どもが通常学級に居ながらにしてより手厚いサービスを受けるために適格性認定を求め、それが拒否された場合に紛争になる。両国における紛争は、基本的にコンテクストが異なる。

III　IDEA の適格性要件とその解釈問題

1　IDEA の適格性要件

IDEA の適格性を充たす要件は、「障害のある子ども」に該当することである[22]。以下、「障害のある子ども」への該当性を「適格性要件」という。「障害のある子ども」は、以下のように定義されている[23]。

> 「障害のある子ども」とは、以下の者を指す。
> (i) 知的障害、聴覚機能障害（難聴を含む）、言語機能障害、視覚機能障害（失明を含む）、深刻な情緒障害（以下「情緒障害」という。）、肢体不自由、自閉症、外傷性脳損傷、その他の健康障害、または特定の学習障害を有し、
> (ii) そのために特別教育および関連サービスを必要とする者。

行政機関による規則（以下「規則」）も併せて参照すると、適格性要件は、①特定の障害の状態にあること、②教育成績への悪影響があること、③その障害の状態を理由として、特別教育および関連サービスを必要としていること、という 3 つの要素に分けられる[24]。③については、IDEA の条文上は「特別教育および関連サービス」とされているが、規則は関連サービスのみを必要とし特別教育を必要としないと判断された者は、「障害のある子ども」に該当しないとするため[25]、「その障害の状態を理由として、特別教育を必要とすること」と読み替えられる。

「特別教育」は条文で以下のように定義され[26]、特別に設計されていることと、子どもの特有のニーズに合致していることの 2 点が求められているが[27]、それ以上の要素を含まないため、その解釈は論争的である[28]。

「特別教育」とは、障害のある子ども特有のニーズを満たすために、保護者に費用を負担させることなく、特別に設計された指導を意味し、以下を含む。
(A)　教室、家庭、病院、施設、その他の環境で行われる指導。
(B)　体育の指導。

特別教育の内容次第でそれを「必要とする」かの判断が変わる可能性があるため、特別教育の定義が IDEA の適格性の決定要因となることが多い[29]。

2　適格性要件の解釈問題

以下では、適格性要件の解釈問題のうち「特別教育の必要性」に焦点を当て、(1)「特別教育」と (2)「その必要性」に分けて、判例・学説を検討する。

(1)　その教育サービスは「特別教育」か

a.　軽微な修正・配慮は「特別教育」か

療育（habilitation）サービスや基礎的生活技能、すなわち一般教育の対象者に教えられる技能とは著しく異なる技能の訓練を必要とする子どもは「特別教育」を必要とし、IDEA の適格性があることには争いがない[30]。しかし、どれほどわずかな教育内容の修正であっても「特別教育」であるとするか、障害のない子どもにも提供され得る軽微なカリキュラムの修正は「特別教育」ではないとするかは、事例によって判断が異なる[31]。

例えば Yankton Sch. Dist. v. Schramm は、肢体不自由の子どもに対して課題の量と内容を変更し、教師によるメモを提供し、左手と右手の第 1 指だけを使ったタイピング指導を行うことを「特別教育」であるとした[32]。他方で、LD の子どもが、少人数グループ指導と個別指導、座席の優遇措置、1 学年下のカリキュラム、補習指導、国語科における補助授業、追加の教師の指導時間、教室内での特別教育補助員による支援を求めた事例で、これらのサービスが「特別教育」ではなく「通常の教育プログラム内で提供されるサービス」であるとして、適格性を否定した審決例もある[33]。

後者に類する判断をした裁判例・審決例の趣旨について、Robert Garda は、「今日の教室ではすべての生徒に対して多くの配慮や修正がなされていることを暗黙のうちに認識しており、すべての生徒に提供されるものではない重要な修正を必要とする生徒に対してのみ適格性を留保している」[34] と評する。Garda は、「特別教育」の定義を、「障害の有無にかかわらずすべての生徒に提供されるものでは

ない、指導上の重要な変更」のみに限定すべきだという[35]。曰く、「個別的指導を特別教育で独占することを放棄し、生徒が有する特定の固有のニーズへの対応を、一般教育によってできるようにならなければ、過剰代表されているアフリカ系アメリカ人や指導の犠牲者たちから特別教育を取り返し、真正の障害者（genuinely disabled）の手へと戻すことはできない」[36]。

b　関連サービス等との関係

特別教育と関連サービス[37]の区別も問題になる。上記の Yankton Sch. Dist. v. Schramm に対しては、「(異なるタイピングスキル等の）特殊なスキルの指導がすべて「特別教育」であるとは限らない。言語聴覚療法、理学療法・作業療法、カウンセリングサービス、オリエンテーション、移動サービスなどは、すべて一般教育で教えられているのとは異なるスキルを教えるものであるが、「関連サービス」として定義され、「特別教育」ではない」[38]という批判があり得る。

また、適格性に関する議論とはやや文脈が異なるが、IDEA に基づいて求め得るサービスが、実は差別禁止法である障害のあるアメリカ人法（以下「ADA」）[39]やリハビリテーション法 §504（以下「§504」）[40]に基づいて提供し得る場合もある。Bd. of Educ. v. Rowley[41]では、聴覚障害のある Amy Rowley の両親が、手話通訳者の提供を学校側に求めた。Rowley らは、手話通訳者の提供を IDEA の無償で適切な公教育の一環として求めていたが[42]、Ruth Colker は、聴覚障害がある者に学校で手話通訳者を提供することは、ADA 第 2 編に基づいてその権利を認め得るとする[43]。

c 「特別教育」以外の制度との関係

「公立学校の子どもへの特殊化された教育サービスは、特別教育制度の専売特許ではない」[44]と指摘されており、特別教育以外の制度として、IDEA の「早期介入サービス」[45]、§504 と ADA における合理的配慮、「どの子も置き去りにしない法」(No Child Left Behind Act)（以下「NCLB」）[46]が挙げられる[47]。Wendy Hensel は、このうちの NCLB が、教室にいる子どもたち一人ひとりのニーズを満たすための個別化アプローチを重視していることを指摘する[48]。Hensel は、この（個別化アプローチの）傾向は、画一的な教育アプローチを否定するという点で称賛に値する一方で、より重度の障害を持つ生徒に資格を制限しようとする人びとに口実を与えるという。個別化の流れが「特別」教育と一般教育の境界線を曖昧にするにつれ、通常学級で提供されるほぼすべての配慮が、特別教育ではなく日常的な配

慮に分類される可能性が理論的にはありうる。そうなると、通常学級で配慮を受けている生徒は、IDEA の下で適格性を立証することが難しくなる。NCLB の教育的支援が IDEA を完全に代替することはない。NCLB は、適切な教育計画を立案する際に保護者と協議することを義務付けておらず、意見の相違が生じた場合に個人の権利を法的に強制する手段を提供していないというのが Hensel の批判である[49]。

d　小括

適格性要件の要素としての「特別教育」該当性については、IDEA の「特別教育」と、それ以外の個別化・特殊化された教育サービスとの線引きが問題になっている。この点について、個別化教育等による一般教育の質的改善や、障害に対応する合理的配慮・修正の役割を強調し、特別教育よりもむしろそれらを充実させるべきという立場（Garda）と、障害のある子どもとその親に IDEA が強い権利保障を提供していることに着目して特別教育の役割を重視する立場（Hensel）の対立が見られる。

(2)　特別教育の「必要性」―利益基準説と必要性厳格解釈説

特別教育の必要性に関して IDEA は明確な指針を定めていないため、その判断は非常に困難であるとされている[50]。Garda は、本質的な論点は２つあるという。第１に、子どもの現在の教育成績のレベルを必ず考慮すべきか。特別教育から「利益」を得られれば「特別教育の必要性」の要素を充たすと考えるのであれば、才能があり成績優秀な障害のある子どもが、障害のない同級生よりも成績が良いにもかかわらず、適格性があると判断される場合がある（以下、この解釈を利益基準説と呼ぶ）。これに対して、「必要性」を「緊急性」や「本質的なものの欠如」と理解すれば、現在の子どもの教育成績が問題になる（以下、この解釈を必要性厳格解釈説と呼ぶ）[51]。

第１の論点について後者の立場に立つ Garda は、「必要性」が認められるためには、子どもの成績がどのレベルまで落ちなければならないかと言う第２の論点を示す[52]。まず、進級できなかった子どもに特別教育が「必要」であること、また、子どもの教育成績が平均を上回るのであれば、特別教育は「必要」ではないことには、コンセンサスがあるという。さらに、教育成績が平均的な子どもが「必要性」のハードルを越えないということも、ほとんどの裁判所や聴聞官[53]は合意している[54]。争点となるのは、平均を下回る成績でありながら学年から学年への進級は

できている子どもの「特別教育の必要性」であるが、多くの裁判所や聴聞官はそれを否定している[55]。

他方、Garda が否定する利益基準説に近い考え方を示す判決がある。L.J. v. Pittsburg Unified Sch. Dist.[56] では、原告は希死念慮を示す問題行動を起こし、情緒障害などの障害を有すると医師の診断を受けていたが、IDEA の適格性を認められておらず、原告は適格性の認定を求めていた。原審では、原告が一般教育において合格レベルの成績を収めていることを理由に特別教育を必要としていないと判示された[57]。しかし、控訴審は、原告が知能が高いことが示されていると指摘し、「適切に特別に設計された指導がなされれば、彼の学業成績はさらに改善されていただろう」とした上で[58]、原告が薬物療法を必要としていたことなども考慮し、原告は特別教育を必要としていたと述べた[59]。こうした判決は、当該子どもの成績全体ではなく、障害がその子の教育に影響を及ぼし、特別教育から利益が得られるかどうかに注目する点で、利益基準説的である[60,61]。

3　適格性の認定によるスティグマ？

適格性の認定により「障害者」というレッテル貼りをされることに伴うスティグマが生じるため、適格性要件をより狭く解釈し、その認定は慎重に行うべきだと主張する論者がいる一方で、適格性の認定を「真の障害者（truly disabled）」という特別な者に限定することがかえってレッテル貼りの否定的効果を増大させると論じる論者もいる。

前者の Garda によれば、伝統的に障害者に対しては「スティグマ、不信感、敵意」が抱かれてきた[62]。特別教育の適格性による孤立という結果も、研究で明らかになっている。ひとたびレッテルを貼られると、その子どもの「他者の目から見た価値」は悪化する。例えば、「教師は、たとえその行動が同じ教室の他の生徒と大差がなくても、行動上の問題があるとみなされた生徒の否定的な行動に注目することが多い」[63]。また、特別教育の対象として認定された子どもたちに対するレッテル貼りの悪影響は、より要求の低いカリキュラムを持つ、同級生とは別のクラスに編入されることによって、さらに深刻なものとなる。その結果、適格性を認められた生徒と一般教育を受ける生徒との間に成績の格差がさらに生じ、IDEA 適格の子どもの多くが学業から取り残されることになる[64]。

後者の Hensel は、適格性認定の厳格化は、障害の医学モデル的であるという。すなわち、IDEA を「真の障害者」に限定しようとする主張や、適格性を得る前に学業不振でなければならないという主張は、教育における障害のノーマライゼー

ションや、障害を社会的構築によるものと認識することに、明確に反している。学業で意味のある成功を収めることができない、最も重度の障害を持つ子どもたちだけにこのレッテルが貼られると、障害を、標準から外れた不幸な個人だけが苦しむ医学的な状態であるという見方が復活する。障害は、もはや人間的機能における自然な差異の一種とはみなされず、「正常な」仲間とともに機能することができない人たち専用の送り先とみなされる[65]。

また Weber は、Garda を批判して以下のように述べる。スティグマと自尊感情の喪失は法的枠組みとしての適格性認定の必然的結果では決してなく、その原因はむしろ「異なる存在として認識される」ことである。クラスについていくのに苦労する生徒は、適格性の認定とは関係なく、「頭が悪い」という（あるいはもっと悪い言葉の）レッテルを貼られる[66]。Weber の言い方は身も蓋もないが、彼によれば、適格性の認定自体を抑制するよりも、教師や同級生がレッテル貼りを行わないように注力することこそが分別ある学校の対応である[67]。

IV　まとめ

本稿では、IDEA の適格性要件の解釈問題について論じた。特に「特別教育の必要性」という要素に焦点を当てたが、「特別教育」と「その必要性」のいずれの解釈においても、「適正化」論とそれに反対する立場での、明確な対立点が明らかになった。

前半の「特別教育」の解釈問題においては、特別教育以外の個別化・特殊化された教育サービスとの関係が問題となる。「適正化」論は、特別教育以外の役割を強調し、特別教育の範囲を限定しようとする。他方、それに反対する立場では、IDEA が障害のある子どもとその親に強い権利保障をしていることから、特別教育の役割を重視する。

IDEA の条文が特別教育の要件として規定する、「特有のニーズを満たすために…特別に設計された指導」が、本来的には、障害のある子どもだけではなく、すべての子どもにとって重要なものであるとの認識は、双方の論者に共通している。しかし、「だから特別教育以外を充実させよう」なのか、「だから特別教育をもっと多くの子どもが受けられるようにしよう」なのか、という結論の違いが両者の対立であると考えられる[68]。

後半の「必要性」の解釈においては、必要性厳格解釈説と利益基準説の対立を示した。前者は、現在の子どもの教育成績が一定以下であることを特別教育の必要性を認める条件とし、後者は、特別教育から利益が得られるかどうかが必要性

の判定基準となる。これは、資源配分のあり方の議論に通じる。すなわち、教育成績という絶対的な基準により、「最も特別教育を必要としている子ども」に対して資源を配分するべきなのか、その子の潜在能力が追加的な資源配分により発展しうるのならば、現在の教育成績にかかわらず、平等に特別教育へのアクセスが認められるべきなのか、という平等に関する議論である。

こうした論点に一定の解答を見出すことは、今後の筆者の宿題としたい。

---

[1] Individuals with Disabilities Education Act, 20 U.S.C. §§ 1400-1482.

[2] 20 U.S.C. § 1401(9).

[3] 20 U.S.C. § 1400(d)(1)(A).

[4] 20 U.S.C. § 1401(29).

[5] Samuel Bagenstos, Disability Rights Law Cases and materials 64 (West Academic, 3rd ed. 2021).

[6] 無償で適切な公教育における特別教育や関連サービスの提供義務は、差別禁止法における合理的配慮において「合理的」と考えられる範囲をはるかに越えた配慮を提供することを州に義務付ける。すなわち、IDEA は、そうすることに莫大な費用がかかったとしても、すべての障害のある子どもに、その子たちが利益を得られるような教育へのアクセスを保障することを求めている。Bagenstos, *supra* note 5, at 64.

[7] ただし、IDEA が統合教育の原則（注 21 に対応する本文参照）を示す点は、伝統的な公民権法的な考え方に通じており、IDEA は両者の性質を併せ持つと言える。Bagenstos, *supra* note 5, at 64.

[8] 差別禁止法である ADA や §504 においても、「障害者」該当性が問題となる（尾下悠希「障害のあるアメリカ人法（ADA）における障害の定義」六甲台 67 巻 1・2 号 1 頁〔2 頁〕(2021)）。例えば ADA 訴訟における「障害者」該当性は、「そもそも原告は障害者差別禁止法の保護対象者なのか」という訴訟の「入り口」の問題として機能しているが、そうした「入り口」で保護対象者を限定することの当否は議論の余地がある。これに対して、無償で適切な公教育の給付法である IDEA においては限定の必要性、つまり適格性の意義自体はある程度自明である。

[9] なお、適格性要件において列挙されている障害のうちの「情緒障害」と「社会的不適応」の関係に関連して、適格性の過少認定の問題も指摘されている。典型的な判決として、Springer by Springer v. Fairfax Cty. Schoolboard, 134 F.3d 659 (4th Cir. 1998) がある。

[10] Robert A. Garda Jr., *The New IDEA: Shifting Educational Paradigms to Achieve Racial Equality in Special Education*, 56 Ala. L. Rev. 1071, 1073 (2005).

[11] 20 U.S.C. § 1400(c)(12)(B).

[12] 20 U.S.C. § 1400(c)(12)(C).

[13] *See* Mark C. Weber, *The IDEA Eligibility Mess*, 57 Buff. L. Rev. 83, 146-147 (2009).

[14] President's Commission on Excellence in Special Education, A New Era: Revitalizing Special Education for Children and Their Families 26 (2002).

[15] Weber, *supra* note 13, at 132.

[16] H.R. Rep. NO.108-77, at 84 (2003).

[17] Edward Garcia Fierros & James W. Conroy, *Double Jeopardy：An Exploration of Restrictiveness and Race in Special Education*, in Racial Inequity in Special Education 39, 40 (J. Losen & Gary Orfield, eds. 2002); Weber, *supra* note 13, at 147.

[18] 文部科学省「特別支援教育の充実について」https://www.mhlw.go.jp/content/001231516.pdf（2025 年 8 月 30 日閲覧）。

[19] 日本の障害のある子どもの就学先決定の仕組みについて、参照、今川奈緒・織原保尚「障害と教育法」菊池馨実ほか編『障害法〔第 2 版〕』187 頁 -189 頁（成文堂、2021）。

[20] 例えば、奈良地決平成 21 年 6 月 26 日判自 328 号 21 頁、横浜地判令和 2 年 3 月 18 日判時 2483 号 3 頁（同控訴審である東京高判令和 5 年 3 月 24 日判例集未登載）が挙げられる。参照、日本教育法学会編『教育法の現代的争点』343 頁 -345 頁（法律文化社、2014）。ただし、生徒および保護者が特別支援学校への就学を希望したが教育委員会がそれに応じなかったために生徒等が特別支援学校への就学指定の仮の義務付けを申し立てた事例（大阪地決平成 20 年 7 月 18 日判自 316 号 37 頁。申立て認容）、養護学校の院内学級に就学していた生徒に対してなされた就学すべき中学校を普通学校に指定する旨の処分に対して保護者が取消訴訟を提起した事例（大阪地判平成 9 年 10 月 29 日判タ 968 号 136 頁、請求認容）がある。

[21] 20 U.S.C. § 1412(a)(5). もっとも、前節で見たように、現実には特別教育が一日のかなりの時間、通常学級の外で行われる場合もあるようである。

[22] 20 U.S.C. § 1412(a)(1)(A).

[23] 20 U.S.C. § 1401(3)(A).

[24] Weber, *supra* note 13, at 103; Robert A. Garda Jr., *Untangling Eligibility Requirements under the Individuals with Disabilities Education Act*, 69 Mo. L. Rev. 441, 457-458 (2004). ②「教育成績への悪影響」は、本文の IDEA の条文 (i) では明記されていないが、そこで列挙された知的障害等の障害は、教育成績への悪影響が生じる程度のものに限られると解した上で、規則は各障害について同要件を含めているものと思われる。規則は、特定学習障害については同要件に触れないが、特定学習障害の概念自体に「教育成績への悪影響」が内在している。*Id*. at 458 note 85.

[25] 34 C.F.R. § 300.8(a)(2)(i).

[26] 20 U.S.C. § 1401(29); 34 C.F.R. § 300.39(a)(1).

[27] Ruth Colker, Federal Disability Law 395-396 (West Academic, 6th ed. 2019).

[28] 関連サービスは、該当する具体的なサービスが法令に列挙されており、ある程度内容が明確である。後掲注 37 参照。

[29] Garda, *supra* note 24, at 487.

[30] Robert A. Garda Jr., *Who is Eligible Under the Individuals with Disabilities Education Improvement Act?*, 35 J. L. & Educ. 291, 320 (2006). 例えば重度障害児への基礎的なコミュニケーションの指導や、重度障害児への機能訓練サービス、理学療法及び基本的な生活技能の訓練が特別教育とされている。

[31] *Id*. at 320-321.

[32] Yankton Sch. Dist. v. Schramm, 93 F.3d 1369, 1375 (8th Cir. 1996). Garda, *supra* note 30 at 320-321.

[33] *See* Garda, *supra* note 30, at 322.

[34] *Id*. at 323.

[35] Garda, *supra* note 10, at 1074.

[36] Id. なお、通常学級で適切な教育を行うことができないからという事情で、適格性を安易に認めてしまうことへの批判は了解可能であるが、「真正の障害者」という表現には疑問を感じる。Weber によれば、学説では適格性要件を厳格に解釈しようとすることに批判的な見解が多い中で、Garda は例外的である。Weber, *supra* note 13, at 86 note12.

[37] 関連サービスとして、「移動手段、発達支援・矯正支援、その他の支援サービス（言語聴覚療法・聴覚サービス、通訳サービス、心理療法サービス、理学療法・作業療法、レクリエーション（治療的レクリエーションを含む）、ソーシャルワークサービス、個別教育プログラムに記載された無償で適切な公教育を受けられるようにするための学校看護師サービス、カウンセリングサービス（リハビリテーションカウンセリングを含む）、オリエンテーションおよび移動サービス）、医療サービス（ただし、医療サービスは診断および評価目的に限る）」が列挙されている。20 U.S.C. § 1401(26).

[38] Garda, *supra* note 30, at 321.

[39] Americans with Disabilities Act of 1990, 42 U.S.C. §§ 12101-12213.

[40] Section 504 of Rehabilitation Act of 1973, 29 U.S.C. §§ 701-797. Ⅲ 1 で述べたように、関連サービスのみを必要とする子どもは IDEA の適格性を有しないが、§504 に基づく「無償で適切な公教育」サービスの対象となる場合がある。U.S. Department of Education, Office for Civil Rights, Parent and Educator Resource Guide to Section 504 in Public Elementary and Secondary Schools 42 (December 2016).

[41] Bd. of Educ. v. Rowley, 458 U.S. 176 (1982).

[42] Rowley に IDEA の適格性があることは前提とされており、同判決は適格性が争われた事案ではない。

[43] Ruth Colker & Lauren A. Sabo, Special Education Law 142-145 (West Academic, 2nd ed. 2025). 参照、尾下悠希「アメリカの障害者教育法（IDEA）と差別禁止法―前尽性要件の射程と両者の実体的相違」障害法 7 号 137 頁〔144 頁 -145 頁〕(2023)。

[44] Weber, *supra* note 13, at 100.

[45] 20 U.S.C. § 1413(f).「早期介入サービス」とは、特別教育または関連サービスが必要であると特定されていないが、一般教育環境で成功するために追加の学業および行動支援を必要とする生徒のためのものである。

[46] No Child Left Behind Act of 2001. なお、同法は 2015 年に Every Student Succeeds Act (ESSA) へと改正されている。

[47] Weber, *supra* note 13, at 97-102.

[48] NCLB は例えば、「保護者、教師、校長が生徒の学業上の具体的なニーズを理解し、対処できる」ようにするため、各州は学力調査が終了した後、「個々の生徒の解釈的、記述的、診断的な報告書を作成する」ことを義務づけている。20 U.S.C. § 6311 (b)(3)(C)(xii) (2007). なお、条文は、Hensel の論文執筆当時の合衆国法律集を参照した。

[49] Wendy F. Hensel, *Sharing the Short Bus: Eligibility and Identity under the IDEA*, 58

HASTINGS L. J. 1147, 1176-1177 (2007).

[50] Garda, *supra* note 30, at 306-307. なお、Garda は、「必要性」の定義は州に委ねられていることを前提としており、教育のローカル・コントロールの考え方を重視している。

[51] Garda は、その際の子どもの教育成績に関する判断は、その子どもが、特別教育以外の、§504 の下で受けているサービスも考慮して決定されるべきであるという。つまり、子どものニーズが特別教育以外のサービスによって適切に対処されている場合には、その子どもは IDEA の適格性を充たさない。*Id*. at 308-309.

[52] *Id*. at 307.

[53] 20 U.S.C. § 1415 (k)(3)(B).

[54] Garda, *supra* note 30, at 310-312.

[55] *Id*. at 313.

[56] L.J. v. Pittsburg Unified Sch. Dist., 850 F.3d 996 (9th Cir. 2017). *See* COLKER & SABO, *supra* note 43, at 76-77.

[57] L.J., 850 F.3d at 1002.

[58] *Id*. at 1006.

[59] *Id*. at 1007.

[60] 利益基準説を採る場合、優秀な学業成績を収めているが、何らかの学習障害によって潜在能力が十分に発揮されていない場合に、適格性が認められるかという問いが立てられる。「才能のある障害児」（gifted-disabled）または「二重に例外的な子ども」（twice-exceptional）と呼ばれる、高い知的能力を持つ子どもが特定学習障害を持つのかという事例が近い問題を示す。*See* Kim Millman, *An Argument for Cadillacs Instead of Chevrolets: How the Legal System Can Facilitate the Needs of the Twice-Exceptional Child*, 34(2) PEPP. L. REV. 455 (2007); Catherine A. Bell, *Endrew's Impact on Twice-Exceptional Students*, 61 WM. & MARY L. REV. 845 (2020). そうした子どもはその才能のため、しばしば（少なくとも一部の科目において）加速されたペースで学習する能力を持っており、対応能力を発達させることで欠点を隠し、基本的なスキルを習得できないまま進級してしまう可能性がある。Bell, *supra* note 60, at 852. この場合、「特定学習障害」該当性と「特別教育の必要性」の両要件が問題になる。前者について、総合的な学業成績は優秀である（オール A）が、読みの流暢性（reading fluency）の障害が疑われる子どもの適格性が争われた事例がある。Doe v. Cape Elizabeth Sch. Dist. 832 F.3d 69 (1st Cir. 2016). 同判決は、規則（34 C.F.R. § 300.309 (a)(1)）が特定学習障害の 8 種類を列挙し、その「いずれか」に該当すれば特定学習障害該当性を認めていることを強調し、全体成績の優秀さは読みの流暢性の代理指標となり得る限りでは考慮できるが、優秀さを理由に特定学習障害該当性を否定することはできないとしている（「特別教育の必要性」については判断していない）。*See* COLKER & SABO, *supra* note 43, at 99-100.

[61] なお、特別教育の「必要性」を否定するにあたり、先述の Bd. of Educ. v. Rowley を引用する下級審判決が見られることがしばしば指摘される。E.g. Hood v. Encinitas Union Sch. Dist., 486 F.3d 1099 (9th Cir. 2007). Rowley 判決は、原告（被上告人）が IDEA の適格性を認められた上で無償で適切な公教育の提供を受けていたところ、現在の教育内容に不満があり、新たなサービスの提供を求めて出訴したものである。同判決では、IDEA の適格性を認められた子どもに対して保証される無償で適切な公教育は、子どもに「一定の教育的利益」（*Rowley*, 458 U.S. at 200）を保障するものでなければならないということを示した。同判

決を適格性の有無の判断において引用する裁判所は、すでに一定の教育的利益、すなわち学年から学年への進級を達成している子どもには、IDEA の適格性は認められないと論じる。Garda, *supra* note 30, at 313-314. しかし、Rowley 判決は、適格性要件を充たす子どもに提供されるべき無償で適切な公教育の水準について述べたものであって、適格性要件の基準を述べたものではなく（Garda, *supra* note 24, at 509）、こうした Rowley 判決の「誤用」（Weber, *supra* note 13, at 103）については、いずれの論者も否定的である。

[62] Oberti v. Bd. of Educ, 995 F.2d 1204, 1217 n 24 (3d Cir 1993); Larry P. v. Riles, 495 F. Supp. 926, 979-80 (ND Cal 1979), 793 F2d 969 (9th Cir 1984). Garda, *supra* note 10, at 1083 note 76.

[63] *Id*. at 1082-1083.

[64] *Id*. at 1083.

[65] Hensel, *supra* note 49, at 1181.

[66] Weber, *supra* note 13, at 148.

[67] *Id*.

[68] これは、障害のマイノリティグループモデルとユニバーサルモデルの対立に通じる論点であると考えられる（両モデルについて、さしあたり、尾下・前掲注 8）4 頁 -8 頁参照）。すなわち、一般教育における個別化教育・合理的配慮と特別教育とを二分法的に捉えるがゆえに、特別教育の適格性を「障害のある子ども」という特別な者に限定することにこだわるのか、両者を連続的なものと捉えるがゆえに、特別教育の適格性の限定にこだわらないのかという考え方の相違が、それである。

コメント

米国障害教育法（IDEA）の新展開と日本への示唆

織原 保尚（琉球大学）

Ⅰ　村山会員報告「私学転校に伴う授業料償還訴訟」について
Ⅱ　尾下会員報告「特別教育の受給の適格性」について

2024 年現在、日本における障害のある子どもの教育は、これまでの分離することを当然としてきた教育[1]から、本当の意味での「インクルーシブ」という方向性に向かうであろうターニングポイントを迎えている。障害のある子どもに対して、インクルーシブの部分に限らず、どのような教育を提供していくべきか、ということを考えていくためには、サービスの内容のあり方や、手続などについて、多面的に議論を深めていく必要があるだろう。そのような今後の日本の障害のある子どもの教育のあり方について、1975 年以来 50 年近く議論の蓄積がある、アメリカ障害者教育法(IDEA)は非常に示唆的であると思われる。今回の２つの報告は、そのような視点から見ても、それぞれに興味深いものであった。

Ⅰ　村山会員報告「私学転校に伴う授業料償還訴訟」について

IDEA の規定はインクルーシブが前提となっているので、今後の日本の議論の先取りと見ることができる。そして今後の日本の議論についても、具体的な教育の提供方法等を巡って、これからまだまだ紆余曲折あるだろうと思われる、

日本では、2024 年現在で私立の特別支援学校は 16 校[2]と現状少ない状態であるなど、アメリカとは状況が異なる部分も多いが、今後どうなるかはまだ不明である。今後、私立学校などの増加によって、類似したような問題が起こるような状況が起こることも考えられる。日本においても、親などが分離された特別支援学校での教育を求める例などもあるが、IDEA はインクルーシブが前提としてあるので、議論が一回り違っていることには注意が必要であろう。アメリカの場合、分離された環境の私立学校において、その障害の状況に応じた手厚い教育の提供を求めるという動きは、「インクルーシブ」からのバックラッシュという一面が指

摘できる。

各種措置の概念整理の必要性というのは、日本の議論においても参考になる部分ではないかと感じる。近年日本でも非常に大きな課題として認識されている合理的配慮[3]という方法と、特別支援教育の提供という状況が、これからどのように展開していくのかは注目されるところである。特別支援教育は、教育上特別な支援を必要とする障害のある子どもに対して、障害による困難を克服するためのもので、差別禁止として教育上の社会的障壁を解消することを要請される合理的配慮とは性格が異なるため、特別支援教育を合理的配慮の基礎として理解することは規範構造上できないとの指摘もある[4]。

現状で分離された環境で学んでいる子どもたちも、本来であれば、合理的配慮の提供によって障害のない子どもと共に学ぶことができるような例なども、むしろあるのではないだろうか[5]。障害者権利委員会は、2018 年に公表した「平等及び無差別に関する一般的意見第 6 号」[6]において「間接差別」の例示として、「ある学校が読みやすい形式の書籍を提供していない場合、知的障害者は、規則上はその学校に通うことは可能でも、実際には別の学校に通うことが必要になるため、それは知的障害者を間接差別していることになる」と説明している[7]。障害者権利委員会の考える差別とならないための合理的配慮の提供のレベルは、相当に高い[8]。

私立学校という点からは、日本の場合「インクルーシブ」と、障害のない子どもの公立学校離れ、というところをどう考えるか、などという議論も今後ありうるのではないかと感じる。公立学校の通常学級におけるインクルーシブ教育の提供をイメージしているところがあるが、特に大都市では、公立学校の状況を考慮するなどして、小・中学校の段階から、私立学校を選択するという例も多いようである[9]。このような状態であれば、公立学校だけの議論をしていても不十分であることも考えられる。障害者差別解消法 2021 年改正により私立学校においても合理的配慮の提供は義務化されている[10]。今後の変化に注目していきたい。

バックラッシュについては、IDEA では特別教育にお金がかかりすぎるという議論は以前からなされていて、村山報告にもあった 2009 年 Forest Grove 判決の反対意見の中で、公教育予算の 20 パーセントも占めることに批判がなされていたこともある[11]。公教育予算の削減を目指すとするトランプ政権において、どのような方向性になるのかも注意が必要である。日本においては、そもそも特別支援教育にかかるコスト全体についての議論は、これまで積極的になされていない印象がある。今後変化の可能性もあるだろう。

Ⅱ　尾下会員報告「特別教育の受給の適格性」について

子どもの特別教育の適格性という部分から考察すると、日本でも学習指導要領などでも言われているように、教育一般として「個別最適な学び」が注目されているところである[12]。特に、学習があまり得意でない子どもに対する「個別最適な学び」、ということを考えると、そこで行われる学びに対するサポートの内容と、特別教育、特別支援教育とは、ある意味似通ったものになると考えられる。そういう意味では、通常の教育と特別教育、日本における特別支援教育との関係の議論などは、注目されるところではないか。日本の場合は、分離の方向に持っていきがちな面があるので、通常学級での「個別最適な学び」を実現できるようにすれば、よりインクルーシブな方向に持っていけるようになることも考えられるだろう。

人種的マイノリティについては、障害の話とは少し離れることにもなるが、日本においては外国にルーツがあるなどの理由で、日本語能力の不十分な子どもの5.1％が、小・中学校の特別支援学級に在籍しているという報道[13]が、２年ほど前にあったことが想起される。報告の中に「破綻した一般教育の受け皿」という表現があったが、サポートが不十分な領域の子どもが、特別支援教育の対象になっているという点で、似たような議論とみることもできる。IDEAの議論では、人種的マイノリティの格差だけでなく、手続規定における貧困による格差の問題に着目した議論なども出てきている。すなわち、本来ならば、手続を尽くして、サービスが受けられるはずの子どもが、貧困などを原因として、それをするだけの余裕がなく、その結果、村山会員報告にもあったような私立学校による教育サービスなどが受けらず、低所得者にとっては教育に対する格差が広がることになってしまいかねないという議論である[14]。そのように考えると、単に「障害」という部分だけでなく、社会全体の構造的な問題として、子どもの支援というものをとらえる必要性がある。

特別支援教育の対象者が飛躍的に増えている日本の場合、「スティグマ」の問題は、どう考えられているものなのか。「スティグマ」の問題が時代の経過で軽減した、と考えるべきなのか、それとも「スティグマ」は依然あるが実質的な利益が大きいので、特別支援学校、特別支援学級への配置の対象者になることを選ばざるを得ないのか、考察する必要がある。例えば、１学級の生徒数の標準は公立特別支援学校では、小・中学部６人、（いわゆる重複障害学級は３人）[15]と、小学校通常学級の35人、中学校通常学級の40人と比較すると圧倒的に少なく、小・中学校の特別支援学級の８人[16]と比較しても手厚いものとなっている。またそれ以外で

も、子ども特別支援学校に通わせる場合、通学時の交通費や付添人の交通費なども公費で負担される[17]など、実際上のメリットは大きい。「スティグマ」は依然としてあるものの、その選択をせざるを得ない状況に追い込むような政策がなされている、と考えると、現状の評価は厳しいものになるだろう。

本研究は JSPS 科研費 JP22K01169 の助成を受けたものである。

[1]「より早期からの多様な分離が進む」という表現もなされている。季刊福祉労働 150 号 (2016 年) 特集など。

[2] 文部科学省 「令和 6 年度　学校基本調査」
(https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00400001) (2025 年 8 月 30 日最終閲覧)。
2014 年からの 10 年間で比較すると北海道に 1 校、三重県に分校が 1 校開校するなど、増加傾向にはあると思われる。

[3] 障害者差別解消法 7 条 2 項。

[4] 日本教育法学会編『コンメンタール教育基本法』（学陽書房、2021 年）116 頁以下（杉山有沙担当部分）。

[5] 植木淳「障害のある子どもの教育を受ける権利」憲法研究 9 号（2021 年）149 頁。

[6] 日本語訳は、内閣府第 45 回障害者政策委員会議事次第において公表されている、仮訳・暫定版による。
(https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/seisaku_iinkai/k_45/pdf/s3.pdf)(閲 覧 日：2025 年 8 月 30 日)。その目的は「障害者権利条約第 5 条に規定されている、平等及び無差別に関する締約国の義務を明確化すること」と説明されている。「一般的意見第 6 号」パラグラフ 1。

[7] 同パラグラフ 18(b)。

[8] 合理的配慮の法的性質について論じたものとして、川島聡「障害差別を超えて」近藤敦編『国際人権法の規範と主体』(信山社、2024 年)249 頁以下。

[9] 日本国内全体で見ると、2022 年現在で小・中学校の在学者のうち、小学校で 1.3%、中学校で 7.7%の子どもが私立学校に通っている。
文部科学省：私立学校・学校法人基礎データ (https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/main5_a3_00003.htm)(閲覧日：2025 年 8 月 30 日)。

[10] 障害者差別解消法 8 条 2 項。

[11] Forest Grove School District v. T. A. (2009)1557 U.S. 230, at 258.

[12] 文部科学省「学習指導要領の趣旨の実現に向けた個別最適な学びと協働的な学びの一体的な充実に関する参考資料」(2021 年)
(https://www.mext.go.jp/content/210330-mxt_kyoiku01-000013731_09.pdf)(閲 覧 日：2025 年 8 月 30 日)。

[13] 日本経済新聞 2022 年 3 月 26 日朝刊 2 頁。

[14] *See*, Claire Raj and Emily Suski,*ENDREW F. AND FRY SYMPOSIUM: Endrew F.'s Unintended Consequences*, 46 J.L. & EDUC. 499(2017).

[15] 公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（義務標準法）3 条 3 項。

[16] 同 3 条 2 項。

[17] 特別支援学校への就学奨励に関する法律 2 条。

シンポジウム要録

米国障害教育法（IDEA）の新展開と日本への示唆

今川 奈緒 (茨城大学)

Ⅰ　報告の概要

1　村山報告「障害児とコスト：アメリカにおける私学転校に伴う授業料償還訴訟に焦点を当てて」の概要

村山報告は、IDEA が合理的配慮の過度の負担の制限に該当する規定を設けていないことについて、一連の授業料償還訴訟を踏まえて検討を行ったものである。授業料償還訴訟とは、学校が無償かつ適切な公教育 (FAPE) を提供しない場合に、親らが、児童らを公立学校ではなく、私立学校、病院、福祉施設等に転校、入院、入所させ、そこで生じた費用について、学校側に償還を求めるものである。本報告では、一連の訴訟の分析を通して、裁判所が学区の財政上の負担を軽減する方向で審査基準を改めてきたことを示している。また、アメリカにおいて教育とは市民育成や社会参加を目的とするものであり、障害児に対しても挑戦的な目標達成や成長発達を支援する内容を含む判決が存在することを指摘している。障害児の教育は、非障害児との関係だけではなく、障害児の間でも異なる水準のものが求められており、それが故に、IDEA は、過度の負担の制限を認めていないとする。

2　尾下報告「米国障害者教育法における特別教育の受給の適格性－「適正化」論を中心とした分析」の概要

尾下報告は、IDEA の「適格性」について、2004 年の法改正を端緒とする学界上の論争を踏まえて分析を行ったものである。適格性とは、障害のある子どもが「無償で適切な公教育」を受ける資格を意味し、対象となる子どもは一定の障害を有し、そのために特別教育と関連サービスを必要とする者と定められている。適格性をめぐっては、適格性の「適正化」論者とその批判者との間で議論が平行線をたどっている。「適正化」論者は、過剰認定を防ぎ、「真の障害者」に IDEA の財政資源が投入されるような解釈改正を支持し、一般教育の質的改善や、障害に対応する合理的配慮・修正の役割を強調し、特別教育以外の法的枠組みの下で提供されうる教育の充実化を主張する。これに対し、反「適正化」論者は、障害のある子

どもとその親に IDEA が強い権利保障を提供していることに着目して、特別教育の役割を重視している。本報告では、適正化論をめぐる議論の背景にある、人種的マイノリティが不適切に障害者認定される問題や、障害者と認定されることに伴うスティグマの問題についても指摘された。

Ⅱ　指定コメントと応答

１　織原会員から村山報告へのコメント

織原会員より、次の４点についてコメントがあった。①日本においては、特別支援教育を提供する私立学校が少なく、アメリカの状況と異なる部分が多いが、今後の動向が注目される。②現状において、日本では分離教育に進む傾向にあるが、合理的配慮と特別支援教育の提供の関係等、アメリカにおける各種措置の概念整理は、日本の議論においても参考になるだろう。③日本では、都市部において、障害児の公立学校離れが起きており、小中学校の入学に際して、私立学校を選択するケースが増加しているとされる。「インクルーシブ教育」と障害のない子どもの公立学校離れという問題も、今後、議論の対象となっていくのではないか。④バックラッシュについては、日本においては、そもそも特別支援教育についてコストの議論は積極的になされていない印象があるが、特別教育の負担が大きすぎるのは事実である。

２　指定コメントへの村山会員からの応答

織原会員からのコメントに対して、村山会員より、日本では特別支援教育を提供する私立学校は少数であるが、アメリカの事例から、私学は高水準な教育を提供していることが確認できる。インクルーシブ教育におけるいじめの事例では、加害者である非障害児が、同級生である障害児をサポートしていくことの限界が示されており、私立学校が受け皿として機能する可能性について検討する必要があるとの意見が示された。

３　織原会員から尾下報告へのコメント

織原会員より、次の４点についてコメントがあった。① IDEA の場合、インクルーシブ教育が前提となっているので、今後の日本の議論の先取りとみることもできる。②日本でも教育一般に「個別最適な学び」が注目されているところであり、それと特別（支援）教育との関係などは、注目すべきところである。普通学級において個別最適な学びが保障されると、インクルーシブ教育の実現にも近づくも

のと考えられる。③人種的マイノリティだけではなく、手続における貧困による格差の問題に着目した議論なども出てきている。単に「障害」という部分だけでなく、社会全体の構造的な問題として子どもの支援についてとらえる必要性がある。特別教育が破綻した一般教育の受け皿となっている問題について検討するべきである。④日本では、特別支援教育の対象者が飛躍的に増えているが、「スティグマ」の問題を考察する場合、スティグマと実質的な利益の比較の結果、実質的な利益を優先して特別支援教育を選ぶ者が多いと考えられる。

4　指定コメントへの尾下会員からの応答

織原会員からのコメントに対して、尾下会員より、日本において個別具体的な学びが注目されていることは、通常教育において十分な教育が受けられれば良いとする、アメリカの適正化論者の主張と重なるところがある。スティグマの問題について、実質的な利益との比較について考察する視点も重要となるとの意見が示された。

Ⅲ　全体の質疑応答

1　村山会員への質疑応答

小林会員から村山会員へ、「IDEA に基づく償還の原資は州のものであり、連邦は含まれないということになるか」との質問があった。これに対して村山会員より、IDEA の資金について、40％は連邦が支出し、残りは州と学区の財源となること、基本的には連邦にも責任があるが、実際に教育を提供する責任は州と学区にあるとの回答があった。

植木会員から村山会員へ、「アメリカで、初等教育は IDEA による無償教育、高等教育は ADA による合理的配慮という整理になっていることを参照すると、日本において初等教育での「関連サービス」は憲法 14 条に基づく「合理的配慮」の問題というより、憲法 26 条 2 項の義務教育無償から導かれるということになるか」との質問があった。これに対して村山会員より、関連サービスは学習権保障の問題と考えられるので、憲法 26 条 2 項の問題であり、外的条件整備の中に含まれると考えられるとの応答があった。村山会員の応答に対して、植木会員よりさらに、教育へのアクセスを保障するのが合理的配慮であり、異なる教育の提供を求めるのは合理的配慮ではないと考えられ、アメリカの関連サービスの具体例である移動手段の保障等は合理的配慮、教育内容の調整等は学習権訴訟で整理するべきではないかとの質問がなされた。植木会員の再質問に対して、村山会員より、アメ

リカの事例において、関連サービスと合理的配慮は重なり合っていて区別が難しく、同じ事件のなかで、IDEA の関連サービス、ADA の合理的配慮等を同時に訴える場合もあるとの応答がなされた。

角松会員から村山会員へ、「障害児教育の費用増加への懸念を議論する上で、授業料等の償還の要件は公立学校で無償かつ適切な公教育 (FAPE) が提供されていないことであり、障害児教育の費用増加の問題は、公立学校で FAPE が提供されていないことの効果ではないか。障害児教育の費用は、本来は、FAPE が提供されていないことの問題であって、効果としての償還は、間接的にのみ関わるものではないか」との質問がなされた。村山会員より、角松会員の指摘の通り、償還が増加しているのは結果であって、報告を文章化するにあたって議論を整理するとの回答が行われた。

2　尾下会員への質疑応答

小林会員から尾下委員へ、「Garda が過剰認定を「貴重な資源を奪うもの」と述べるが、具体的にはどのような資源を指しているのか」との質問があった。これに対して、尾下会員より、Garda はもっぱら金銭的なものを想定しており、IDEA の無償で適切な公教育は、公費で親に負担をかけずに適切な教育を保障する制度であり、そのための特別な予算を、真にそれを必要とする障害者から取り上げるのは良くないという考えが根本にあるとの応答がなされた。加えて、障害のある子どもの場合、将来的に生活を保障するために金銭的な支援が必要になるので、早期の段階で特別教育として支援をすることが重要であり、コストをかけるべきでない人への過剰認定は、負担が過重になるとの指摘がされた。

特集 2

国内人権機関と障害法

障害者の権利保障における国内人権機関の役割

山崎 公士（神奈川大学）

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　国内人権機関
Ⅲ　国内人権機関の主な機能
Ⅳ　障害者の権利実現に向けた国内人権機関の実践的可能性
Ⅴ　障害者権利条約の国内実施・監視における国内人権機関の役割
Ⅵ　日本における独立監視メカニズム
Ⅶ　結びにかえて

Ⅰ　はじめに

1970 年代以降、国内人権機関と総称される新たな国家機関が諸国で設置され始め、いまや世界の約 120 か国で活動している。2008 年に発効した障害者の権利に関する条約（The Convention on the Rights of Persons with Disabilities、以下「障害者権利条約」あるいは「条約」）は、条約の国内実施・監視における国内人権機関の役割を重視している。また、諸国の国内人権機関は、障害者の権利を主要な活動領域の一つとして掲げている。

本稿では、2024 年の本学会報告を基に当日の質疑内容も踏まえ、障害者の権利保障全般における国内人権機関の役割を考察する。まず国内人権機関とは何かを概観し（Ⅱ章）、国内人権機関の主な機能を明らかにし（Ⅲ章）、国内人権機関による障害者の権利に関わる人権政策提言と公開調査の具体例を紹介し、障害者の権利実現に向けた国内人権機関の実践的可能性を検討する際の素材を提供する（Ⅳ章）。

後半では、条約の国内実施・監視に関する条約 33 条における国内人権機関の位置づけを分析し（Ⅴ章）、2022 年の条約体である障害者権利委員会による日本への総括所見で示された障害者政策委員会に関する見解を踏まえて、日本における独立監視メカニズムのあり方を展望する（Ⅵ章）。

国内人権機関は条約の国内実施・監視に関する条約 33 条でも言及されており、障害者の権利保障において重要な役割を演じつつあるが、日本においては問題関心は必ずしも高くない。こうした現状も考慮しつつ、障害者の権利保障における国内人権機関の役割を具体的に確認するのが本稿の目的である。

Ⅱ　国内人権機関

1 「国内人権機関」とは何か

国内人権機関とは、①立法・行政・司法機関とは別個の国家機関で、②憲法または法律を設置根拠とし、③人権保障に関する法定された独自の権限をもち、④いかなる外部勢力（他の国家機関、市民社会組織やメディアなど）からも干渉されない、独立性をもつ機関の総称である。

国内人権機関は裁判所などの司法機関とは異なる。人権委員会のように複数の個人で構成される型と、オンブズパーソンのように単独の個人で活動する型がある。オーストラリアの人権委員会やスウェーデンの国会オンブズマンなどが代表例である。

発展途上国では軍隊や警察の権力濫用による人権侵害が横行し、また先進国でもマイノリティに対する構造的・社会的差別の問題に直面してきた。こうした人権侵害や差別の被害者は、費用と時間がかかり、しかも手続が面倒な裁判を利用して救済を求めることはまれで、多くの場合泣き寝入りを強いられていた。

そこで冷戦後国際連合は、人権侵害の苦情について無料で相談を受け、迅速、簡単に救済をはかる、政府から独立した人権救済機関の設置を加盟国に働きかけ始めた。

2　国内人権機関が必要とされた背景

(1) 司法救済の限界

本来、「人権の砦」となるべきは裁判所である。しかし、裁判を起こすには弁護士費用や訴訟費用が必要で、判決までかなり時間がかかり、当事者に相当の負担となる。また、裁判所に期待できるのは主として金銭賠償で、当事者が納得のいくような関係調整や謝罪、再被害の防止などは求めにくい。公開法廷での立証などによって、二次的な人権侵害・差別を受けるおそれもある。

さらに、司法による人権救済は個別事件の救済にとどまり、人権侵害・差別の歴史・社会・制度的背景にまで深くメスを入れるなど、人権侵害の構造的解明やその抜本的解決はあまり期待できない。

(2) 既存の行政救済の限界

上記 (1) の限界点を補うのが行政救済であり、たとえば、日本では法務省の人権擁護行政がその中核を担ってきた。自治体によっては、人権相談行政に力を入れているところもある。しかし、縦割り行政の中で機能を発揮し切れていない。権

限も限られているため、当事者が十分に納得できる救済は図れない。

(3) 国内人権機関の地位に関する国連パリ原則

1993 年 12 月に国連総会は「国内人権機関の地位に関する原則（パリ原則）」を採択し、国内人権機関（以下「機関」）のあるべき姿を示した。パリ原則が示す機関の機能は、①人権法制・状況に関する政府・議会への提言、②人権諸条約の批准や国内実施の促進、③人権諸条約上の国家報告書への意見表明、④国連人権関係機関などとの協力、⑤人権教育・研究プログラムの作成支援、⑥人権・差別撤廃の宣伝、などである。

これらの機能を適正に実施するため、機関の構成員は社会の多元性を反映するよう選出し、その任期は明確に定め、独立した財源をもつものとするなど、機関の独立性の確保が重要な課題である。

機関の活動としては、①苦情申立の検討、②意見の聴取、情報・文書の取得、③意見や勧告の公表、④人権の促進と保護に責任をもつ司法機関などとの協議、⑤人権 NGO との連携、などが想定される。

前述のように、機関は司法機関ではない。しかし、パリ原則は、①調停による、または法に規定された制約の範囲内での拘束力のある決定による、友好的な解決の追求、②救済手段に関する申立者への情報提供、③法律の制限内での申立の聴聞、他機関への移送、④法律、規則、行政慣行の改正・改革の提案、など準司法的権限を機関は持てることも示している。

以上を要約すれば、機関には、(1) 人権政策提言機能、(2) 人権教育・広報機能および (3) 人権救済機能がある。この 3 機能を一つの国家機関が三位一体として担うのが国内人権機関の特徴であり、存在意義といえよう。

なお、国連の人権活動において、近年国内人権機関の役割は増しつつある。障害者権利条約の起草過程で活動した特別委員会や同作業部会においても、国内人権機関は積極的に関わり、多数の提案を行った。国内的実施措置が条約に盛り込まれたのは、国内人権機関の積極的な関わりの一つの成果である。

Ⅲ　国内人権機関の主な機能

前章で述べたように、国連パリ原則は国内人権機関の主要な機能として、(1) 人権政策提言機能、(2) 人権教育・広報機能および (3) 人権救済機能の 3 機能を掲げている。ここでは、構造的人権侵害事象の原因と解決策を解明するため有効な、

(4) 人権状況調査機能を加えた国内人権機関の主要な機能について、ややくわしく検討しよう。

(1) 政策提言機能

パリ原則が国内人権機関の機能として冒頭に掲げるのは、提言機能である。パリ原則によれば、国内人権機関は憲法または法律にもとづき、政府、議会その他権限のある機関に対し、助言的な基盤で、意見、勧告、提案または報告を提出し、それらを公表できる。国内人権機関は政府や議会全体向けの提言に加え、個別の省庁・省庁内部局・委員会等に提言できる。他方、提言を受けた政府や議会は、国内人権機関による提言を真摯に受け止め、自らの活動に反映させる責務を負うことになる。

どの国内人権機関も実際に政府や議会に対し人権政策を提言する活動を行っている。国内人権機関による政策提言には、①人権侵害の実態を知る現場からの提言、②人権専門家としての提言、③市民社会の声の増幅器としての提言の三側面がある。

各国の国内人権機関は多様な人権政策提言を行っているが、ここでは韓国の国家人権委員会による提言とその影響をいくつか紹介しよう。

◆戸主（Hoju）制度は人権を侵害する制度であると表明（2003 年）。憲法裁判所、同制度は両性平等原則に反し憲法違反と認定（2005 年）。
◆差別禁止法の制定を勧告（2006 年）。首相はこれを受容。
◆エイズ予防法を改正し、保健・福祉・労働省はエイズ政策を改めるべきことを提言（2007 年）。同省は、提言内容を一部受容。
◆被疑者の弁護士との接見を確保するための刑事訴訟規則の改正を国家政策委員長に勧告 (2013 年)。
◆公的機関における人権運営にかかる実行と普及の評価システム改善に関する勧告 (2016 年)。

(2) 人権教育・広報機能

パリ原則の「権限および責任」３項に列挙される人権教育・広報機能は次のように要約できる。

①人権教育・研究プログラムの作成支援、学校・大学・専門家団体における人権

教育プログラムの実施への参画 (3 項 (f))
②人権と人種差別等あらゆる形態の差別と闘う努力に関する広報 (3 項 (g))

ほとんどの国内人権機関は人権教育・広報活動を展開している。フィリピン人権委員会は、政府、NGO、研究者と協働し、セミナーの開催や人権教材開発に取り組んでいる。軍隊・警察・法執行官への人権教育にもきわめて熱心である。インド連邦人権委員会も直接人権教育を実施するのではなく、内務省、州政府、大学などの人権教育実施主体と連携し、警察、軍隊、刑務所職員、一般市民に対する人権教育のありかたを調整している。

オーストラリア人権委員会、カナダ人権委員会、スウェーデンの平等権オンブズマンや民族差別禁止オンブズマンなどの専門オンブズマンは、人権教育・広報活動においてメディアを体系的に活用している。どの国内人権機関もホームページを充実させ、インターネットを通じた人権教育・広報活動も展開している。

人権教育・広報活動には多様な機関が関与しており、国内人権機関だけでこれを完全に実施できるものではない。そこで、多くの国の国内人権機関は、対象を特定した人権教育活動を展開するか、あるいは多様な実施主体による人権教育・広報活動の連絡調整や活動手法の開発支援に限った活動を行っている。いずれの場合も、メディアを巧みに活用している点が注目される。

(3) 人権救済機能

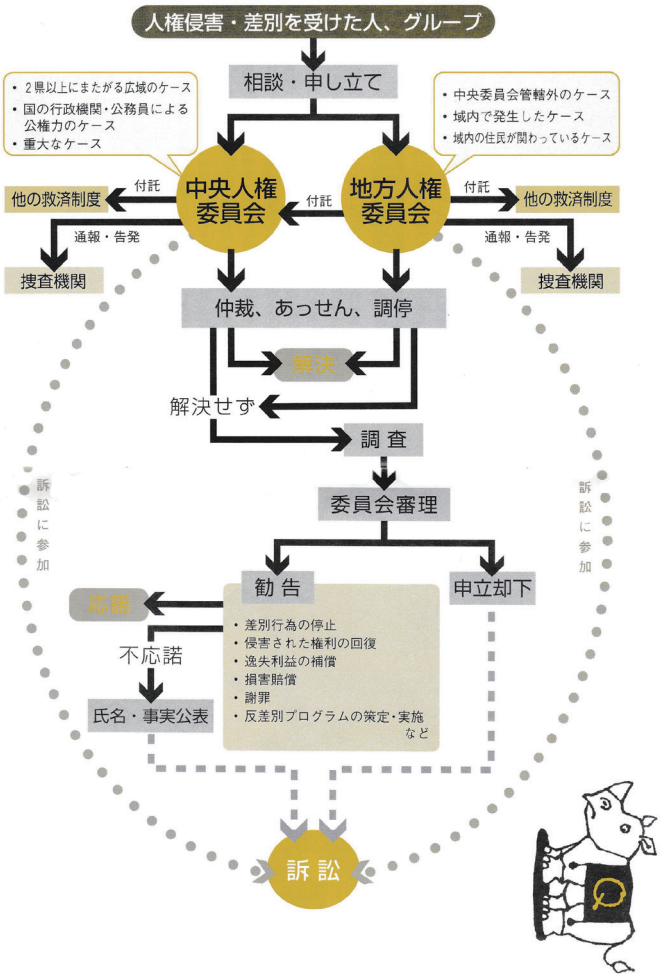
国内人権機関による人権救済のあり方は国によってさまざまであるが、概ね次のように運用されている。

①個人や集団からの人権侵害の苦情申立てについては、国内人権機関設置法または人権実体法が定める苦情申立の受理条件に合致する申立てのみを受理し、それ以外は却下する。
②受理された申立てについては、国内人権機関が無料で事実調査を行う。
③その結果、人権侵害行為があったと思われる場合には、人権侵害された者とこうした行為を行った者の間で*非公開*のあっせん・調停が試みられる。
④ここで和解が成立すれば問題は解決する。
⑤和解が成立しない場合には、さらに当事者間の合意を目指してねばり強い話し合いが展開される。
⑥*非公開*のあっせん・調停が不調に終わった場合には、*公開*の審問手続や人権審

判所での審理が開始されることがある。
⑦申立てを却下され、あるいはあっせん・調停が不調に終わった申立て者は、裁判所に訴訟を提起できる。

以上のように、国内人権機関は人権侵害事案の苦情申立者と被申立者との間で非公開のあっせん・調停を試みる。その姿勢は、非対決的かつ非強制的な被申立者への説得である。国内人権機関は国家機関であり、このあっせん・調停は無料で提供され、国によって異なるが概ね半年から１年を目途に結論に至る場合が少なくない。また、国内人権機関によるあっせん・調停によって、事案が司法機関に付託される機会が押さえられることもあろう。国内人権機関によるこうした準司法的な紛争解決機能は司法機関によるそれを補完するという側面も見逃せない。

なお、上記を図示した下記の【図　国内人権機関による人権救済の流れ図】も参照されたい。



(4) 人権状況調査機能 ― 公開調査 (Public Inquiries)

公開調査とは個別の苦情申立てが多く寄せられるような重大な人権課題について、国内人権機関が聴衆の面前で公開討論会を開き、問題の所在を確認し、問題解決の糸口を探る機能である。全国的に実施する場合、全国調査 (National Inquiries) と呼ばれることもある。多くの国内人権機関が構造的人権侵害事案のような大きな人権課題に対処するため、自らのイニシアチブでこの機能を活用している。公開調査によって、大規模人権侵害や構造的人権侵害の歴史的背景や現行法制度･行政慣行の問題点が解明され、政府や議会に具体的な解決策が提示される。

アジア・太平洋諸国の国内人権機関では、次のような課題が公開調査の対象とされている。

◆オーストラリア人権・機会均等委員会：アボリジニーおよびトレス海峡諸島の子どもの家族からの引き離しに関する全国調査（1995 ～ 96 年）
◆ニュージーランド人権委員会：トランスジェンダー差別に関する調査（2006 ～ 08 年）
◆ニュージーランド人権委員会：高齢者のケアワーカーに関する調査（2011 ～ 12 年）
◆マレーシア国家人権委員会:先住民族の土地権に関する全国調査(2011 ～ 13 年)
◆サモアオンブズマン：家庭内暴力に関する全国調査（2018 年）
◆フィリピン人権委員会：人権と気候変動に関する全国調査（2018 年）

公開調査は特定の人権課題について、市民への広範な調査と聞き取りにもとづき報告書を作成し、これを議会に提出して法改正を含む提言を行うものである。公開調査は人権侵害事象を解決するため開催される。したがって、その結論として出される勧告において、人権侵害の原因究明、人権侵害された者の救済および人権侵害の再発防止策が提示されるのが通例である。こうした人権政策提言は政府の政策に一定の影響を及ぼしている。

パリ原則は公開調査について特に言及していない。しかし、諸外国の国内人権機関は人権救済または監視活動の一環として、公開調査の手法を用いている。類似の個別的人権侵害事案が多発する場合、その背景を総合的・体系的に究明し、現行法の改正、新規立法の整備、法制度の運用方法の改善等について大胆に勧告する機会として、公開調査は極めて有効である。公開調査は個別事案の解決を目的とする司法的解決の限界を補う側面があり、また立法府や行政府が単独で取り

組みにくい構造的人権侵害状況を解明し抜本的解決策を提示する機会であり、国内人権機関の存在意義と独自性が際だつ活動様式といえる。

ただし、公開調査には課題もある。第１に、公開調査は開催自体が目的ではなく、あくまでも大規模人権侵害を受けた者、その家族や地域社会の利益を優先すべきことである。被侵害者等の人権のより良い促進と保護が公開調査の目的であり、調査過程において被侵害者等の尊厳やプライバシーを尊重・保護する必要がある。第２に、公開調査は大規模に実施されるため、多くの時間と予算を要する。このため、取り上げるに相応しい課題か、国内人権機関に成功裏に実施できる能力があるかを注意深く検討の上、公開調査は実施すべきである。第３に、公開調査は報告書を作成すれば完了するものではなく、報告における勧告事項の実施状況を監視するフォローアップが国内人権機関の重要な役割とされる。特に、法律改正、新規立法、行政慣行の改善等が勧告された場合には、関連する人権政策過程の監視が国内人権機関に期待される。

（5）小括

国内人権機関の特長の一つは、従来は個別の国家機関が担ってきた、①人権政策提言、②人権教育・広報、③人権救済等ならびに④人権状況調査の役割を、単一の機関が一元的に扱うことである。人権侵害事案の解決のため国内人権機関が試みる非公開のあっせん・調停は、被人権侵害者にとっては救済過程であるが、侵害者にとっては説得や教育の機会でもある。人権救済事案の経験から人権教育の素材が蓄積され、人権教育に活かすことができる。従来は個々に取り組まれていた人権救済と人権教育の機能が架橋可能となる。また、公開調査等の人権状況調査によって得られた知見は、人権政策提言の原動力となりうる。これらは①～④の機能を一元的に扱う機関のメリットといえる。

国内人権機関は構造的人権侵害状況の背景を解明し、打開策を提示できる。裁判による救済は個別事案の解決にとどまり、侵害者の謝罪と金銭賠償が得られるのみで、原因の究明や再発防止はあまり期待できない。これに対し、国内人権機関は歴史的・構造的な背景を持つ大規模人権侵害状況を徹底解明し、その成果を新たな人権政策提言につなげることができる。公開調査や全国調査には、個別事案の解決を目的とする司法的解決の限界を補う側面がある。

人権侵害された者に簡易・迅速・安価で利用しやすい救済を提供できることも国内人権機関の特長である。従来の国家機構が行ってきた人権救済は、行政府によるものも司法府によるものも、人権侵害された個人や集団にとっては敷居が高

く、満足のゆく救済は望みにくいものであった。国内人権機関が諸国で次第に設置されるようになったのは、国連が加盟国に設置を働きかけたことに加え、こうした実態が認識されたためと思われる。

Ⅳ　障害者の権利実現に向けた国内人権機関の実践的可能性

前章では、国内人権機関の主な機能を (1) 政策提言機能、(2) 人権教育・広報機能、(3) 人権救済機能および (4) 人権状況調査機能に分けて、解説した。ここでは、ニュージーランドの国内人権機関による人権政策提言とオーストラリアの国内人権機関による人権状況調査の具体例を取り上げ、障害者の権利実現に向けた国内人権機関の実践的な可能性を探る一助としたい。

（1）ニュージーランド人権委員会による障害者の権利をめぐる人権政策提言の具体例

ジェイ（仮名、男性）は 2004 年に隣家の窓をおので壊したため拘禁され、裁判を受けることなく知的障害者法に基づき 18 年間拘禁され、過去 4 年間は隔離されていた。本件に関してニュージーランド最高裁判所は 2025 年 8 月 15 日に強制的ケアをめぐる新たな見解を示した。ニュージーランド人権委員会は同年 8 月 19 日、最高裁判所の上記新見解を歓迎する以下の内容の「コメント」を公表した。

最高裁判所の判決によれば、拘禁命令の延長にあたっては「命令された者の権利保護とケア」について考慮しなければならず、権利章典や関連国際人権義務に合致させなければならない。同裁判所によれば、拘禁されていた 20 年近くの間、ジェイはコミュニティでケアを受ける機会を持てなかったという。ジェイはコミュニティで生活していたなら、異なる結果となっていたであろうと障害者の権利委員は言う。家庭裁判所は当初の犯罪の性格、拘禁期間、リハビリテーションの見通しならびに現在の危険性を考慮した均衡のとれた評価を行わなければならない、と最高裁判所は判示した。このアプローチは、障害者の権利保護と障害者権利条約に基づくニュージーランドの義務履行を支援することになると障害者の権利委員は言う。同委員はまた、障害者権利委員会がニュージーランドへの最終所見で勧告した、地域移行と脱施設化の準備は十分に整っていると言う。

ジェイが異常な長期間拘禁されたことを考慮すると、ジェイのコミュニティでの生活の支援に必要な手段をとるという最高裁判所の新見解を障害者の権利委員は支持する。

本件は政府から独立した国設の人権機関である人権委員会がニュージーランドの最高裁判所の新見解に対し提示したコメントである。日本のように、立法･行政･司法の三権分立が形式的にも実質的にも確立しているかのように思われる社会では想定しにくいかもしれないが、諸国では、最高裁判所のような独立した国家機関に対し、「コメント」という形を含め、国内人権機関が政策提言を行うことは、さほど珍しいことではない。

ところで、本件のコメントは、専門性の観点から、障害者の権利委員の意見をもって人権委員会の意見としている。コメントを執筆したのは、2023 年 12 月に就任した Ms. Prudence Walker である。同氏は障害当事者であり、社会正義の観点が強く、障害者や周縁化された人びとの平等達成に向けて努力する人物で、全国組織であるニュージーランド障害者会議の事務総長も歴任している。

以上から、本件の人権政策提言の特長は次の 4 点に要約できる。第 1 に、本件の政策提言は精神障害者が直面する長期にわたる構造的な人権侵害の現実を直視し、抽象的にでなく、極めて具体的な人権政策提言がなされたことである。第 2 に、人権委員会が最高裁判所に果敢に人権政策提言を行ったことである。第 3 に、最高裁判所による新見解提示から 4 日後という極めて短時日で政策提言が公表されたことである。そして第 4 に、人権委員会の見解をまとめた障害者の権利委員は、障害当事者が直面する現実を十分に把握し、障害者権利条約など障害者をめぐる法制度を熟知する高度の専門性を持つ人物であることである。

(2) オーストラリア人権・機会均等委員会が実施した「雇用と障害に関する全国調査」

世界の国内人権機関は公開調査を活用して障害者の権利を確保してきた。アジア・太平洋地域では、オーストラリア、モルジブ、ニュージーランド、パレスチナの国内人権機関が、障害者差別をもたらす構造的な障壁を解消するため全国調査を実施した。

2005 年、オーストラリアの国内人権機関はオーストラリア連邦政府および民間の雇用者について、①障害者の平等な雇用機会を妨げる系統的な障壁を特定し、②障害者の失業に関するデータを分析し、③障害者の雇用平等を進める政策、慣行、サービス、特別措置が検討された。その結果、障害者の平等な雇用機会に対する制度的障壁が確認され、障害者雇用の実践的改善がはかられた。この全国調査によって、同国の障害者は障害のない者に較べ雇用される可能性が低いため、労働

力参加率が低く（障害者 53.2%、非障害者 80.1%）、失業率が高い（障害者 8.6%、非障害者 5%）ことが浮き彫りにされた。

V　障害者権利条約の国内実施・監視における国内人権機関の役割

条約は国際的実施措置と国内的実施措置を備えている。前者は他の人権諸条約にも類似の例があるが、後者はこの条約独自のもので、他の人権諸条約に例を見ない。なお、後者においては、国内人権機関が重要な役割を演じている。

1　障害者権利条約の国際的実施措置の概要

条約の国際的実施措置は、「障害のある人の権利に関する委員会」（以下、「障害者権利委員会」）によって運用される（条約 34 条）。同委員会は、すべての条約締約国から義務的に提出される国家報告を検討し、提案や一般的勧告を提示する (条約 35 条 1 項)。この国家報告制度は他の人権諸条約でも採用されている条約の国際的実施措置の一種である。

これに加えて、条約選択議定書（Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. 以下、「選択議定書」）の締約国においては、締約国の領域内で起きた条約規定の侵害行為について、個人が障害者権利委員会に苦情を申立て、同委員会がこれを検討して個人の権利救済をはかる個人通報制度（選択議定書 1 条 1 項）が利用できる。また、重大で制度的な条約規定侵害について、同委員会が当該国の協力の下に調査を行う調査制度（選択議定書 6 条 1 項）も活用できる。個人通報制度と調査制度は、条約選択議定書の締約国に関しては、条約の国際的実施措置である。

さらに、この条約の実施に関するいずれの事案をも審議するため、定期的に締約国会議 (Conference of State Parties) が開催される（条約 40 条 1 項）。締約国会議を常設し、あらゆる事案に関し審議できる包括的な権限をこれに付与する例は他の人権諸条約には見られず、この条約独自の国際的実施を担保する仕組みである。

2　障害者権利条約の国内的実施措置

国内的実施措置は条約 33 条（国内的な実施及び監視）[28] で規定される。同条は締約国に**中央連絡先**の設置を求める（1 項前段）。また、締約国は異なる部門及び段階におけるこの条約の実施に関連する活動を容易にするため、政府内における**調整のための仕組み**の設置または指定を奨励される（1 項後段）。さらに、締約国は

条約実施を**監視する枠組み**の維持・強化・指定・設置を義務づけられている（2 項）。なお、市民社会、特に、障害者および障害者を代表する団体は、監視の過程に完全に関与し、かつ、参加できるようにすべきことが明文で規定されている（3 項）。

国内的実施に関するこうした詳細な規定は他の条約でもみられるが[29]、人権条約に盛り込まれたのは初めてである。

(1) 中央連絡先（focal points）の設置（条約 33 条 1 項前段）

締約国は、その制度に従い、条約の実施に関連する事項を取り扱う「一又は二以上の中央連絡先（focal points）[30]を政府内に指定する。」（33 条 1 項前段）ものとされている。中央連絡先の指定は条約上の義務である。1993 年に採択された「障害者の機会均等化に関する基準規則」では、「国家は障害問題の中央連絡先 (national focal point on disability matters) として機能する国内調整委員会、もしくは同様の機構を設立し、強化する責任を持つ。」（規則 17）[31]こととされている。この規則は国連総会決議によって採択されたもので、国連加盟国を拘束するものではない。しかし、条約成立以前に、多くの加盟国[32]で中央連絡先が設置されていた。

中央連絡先に期待される役割は、①国家元首・政府の長への障害者政策・施策に関する助言、②人権と障害に関する省庁間ならびに中央・地方間の調整、③条約実施のための行動計画の策定等である[33]。このように中央連絡先には条約の国内実施全般を鳥瞰する役割が期待されている。中央連絡先として想定されるのは、特定省庁の部局、障害者委員会のような機関、人権大臣や障害者担当大臣のような閣僚である[34]。

中央連絡先の形態は締約国に委ねられているが、政府内で一体となって条約の国内実施を統合できるものでなければならない。このため、中央連絡先は法令にもとづき指定され、適切な人材と財源を持ち、政府内でできるだけ高いレベルに位置づけられるべきものとされている[35]。

(2)　政府内における調整の仕組み (coordination mechanisms、条約 33 条 1 項後段）

締約国は、異なる部門及び段階における条約の実施に関連する活動を容易にするため、「政府内に調整のための仕組みを設置し又は指定することに十分な考慮を払う。」（33 条 1 項後段）。この仕組みの設置・指定は締約国の義務ではないが、奨励されている。「調整の仕組み」としては、条約の国内実施に関連する省庁横断的な組織が想定される。

(3)　条約実施を監視する枠組み（framework、条約 33 条 2 項）

f 締約国は、その法律上及び行政上の制度に従い、条約の実施を促進し、保護し及び監視するための枠組み（適切な場合には、一又は二以上の独立した仕組みを含む。）を自国内で維持し、強化し、指定し又は設置」しなければならない（33 条 2 項前段）。その仕組みを指定し又は設置する場合には、人権の保護及び促進のための国内機関の地位及び機能に関する原則（国連パリ原則[36]）を考慮に入れるものとされている（同後段）。ここにいう条約実施の「促進」とは教育・広報を通じた条約の普及であり、「保護」とは個人による苦情申立ての検討や裁判への参加等を意味し、また「監視」とは立法の見直しや国内実施状況の検討活動である。

条約は「国内人権機関」ではなく「枠組み」という文言を用いる。しかし、枠組みの指定・設置にあたっては、国連パリ原則を考慮に入れるものとされている。条約の国内実施を監視する独立した枠組みとして、「国内人権機関」がもっとも相応しい形態と考えられている[37]。

なお、障害者権利委員会はこの「枠組み」を「独立監視メカニズム (Independent Monitoring Mechanisms (IMM)) と呼んでいる[38]。

(4)　市民社会による監視（条約 33 条 3 項）

条約 33 条 3 項は、「市民社会、特に、障害のある人及び障害のある人を代表する団体は、監視〔モニタリング〕の過程に完全に関与し、かつ、参加する。」と規定する。本項は 4 条 3 項[39]とともに、条約の理念を象徴する「私たち抜きに、私たちのことを決めないで」(Nothing About Us Without Us) を具体化する規定のひとつである。ただし、条約は本項の趣旨を生かすための具体的ありかたは示しておらず、これは締約国に委ねられている。

Ⅵ　日本における独立監視メカニズム

1　日本への総括所見 (条約 33 条に関する) で示された見解

2022 年に障害者権利委員会は、以下の懸念と勧告を表明した（ゴチックは引用者）。

(a) 締約国に人権の保護及び促進のための国内人権機関の地位に関する原則（**パリ原則）に則した国内人権機関が存在しない**。
(b) 本条約に基づく監視の仕組みとして内閣府に設置された**障害者政策委員会は、**

権限の範囲が限られており、委員構成における障害の多様性とジェンダーバランスが不十分である。

委員会は、締約国が、委員会が策定した「独立した監視枠組みおよびその障害者権利委員会の活動への参加に関する指針[40]」を考慮に入れ、人権の保護に関する広範な権限、ならびに十分な人的、技術的および財政的資源を伴う**パリ原則に完全に沿った国内人権機関を設置**すること、また、その枠組みのなかで本条約の実施を監視するために、**独立性、委員の障害の多様性及びジェンダーバランスの代表性を保障しながら障害者政策委員会の公的能力を強化**することを勧告する。

2　障害者政策委員会の権限と独立性

（1）障害者政策委員会の構成と権限

障害者政策委員会（以下、「政策委員会」）は、障害者、障害者の自立及び社会参加に関る事業の従事者、学識経験者 30 人以内で構成される審議会として内閣府に設置される（障害者基本法 32･33 条）。障害者の実情を踏まえた協議を行うことができるようその構成を配慮する（同法 33 条２項）。政策委員会は、①「障害者基本計画」の策定又は変更について意見を述べ、②障害者基本計画についての調査審議、実施状況の監視、③必要に応じて内閣総理大臣に対して意見を述べること等ができる（11 条４･９項、32 条２項）。

（2）障害者政策委員会の独立性

政策委員会は、「法律の定めるところにより内閣府に置かれる審議会等で本府に置かれるもの」（内閣府設置法 37 条３項）の一つであり、国家行政組織法８条が規定する「審議会」に相当する[41]。これに対し内閣府設置法 64 条は、「別に法律の定めるところにより内閣府に置かれる委員会及び庁」として、公正取引委員会、国家公安委員会、個人情報保護委員会およびカジノ管理委員会（国家行政組織法３条が規定する「独立行政委員会」に相当）を金融庁、消費者庁およびこども家庭庁とともに列挙している。

障害者政策委員会は「**審議会**」であり、「**独立行政委員会**」**ではない**ため、国家行政組織における政府からの独立性は相対的に弱い。

（3）日本における独立監視メカニズムのあるべき姿

現時点で、障害者の権利保障を含むあらゆる人権課題を扱う、パリ原則に準拠した国内人権機関は日本で設置されておらず、また設置に向けた展望も見いだせ

ない[42]。他方で、障害者政策委員会をもって条約33条2項にいう「条約の実施を監視する枠組み」(framework)、すなわち、独立監視メカニズムと位置づけるのは、困難である。

以上の認識を踏まえ、条約同項にもとづく締約国の義務を果たすため、日本における監視枠組みはどうあるべきであろうか。条約体の見解、組織論的観点や実現可能性等を念頭に置きつつ、3つの可能性を提示したい。

a　独立行政委員会としての障害者委員会（仮称）の新設

独立行政委員会としての障害者委員会（仮称）（以下、「障害者委員会」）を新設する案である。ただし、審議会としての障害者政策委員会は現状のまま存続させ、新設される障害者委員会の下に置くこととする。障害者委員会の政府からの独立性を確保するため、委員および事務局メンバーはジェンダーバランスを保ち、かつ多様な障害者で構成するよう選任する。

この構想は、2012年に審議会であった原子力安全委員会を独立行政委員会である原子力規制委員会に衣替えした事例を参考にしている。未曾有の原発事故を契機として、国の原子力施策・行政を一元管理するため、①独立性を持ち、②原子力利用における安全規制機能の統合を図るため、強い独立性を持つ原子力規制委員会が創設された[43]。

b　現行の障害者政策委員会の権限強化

現行の障害者政策委員会の権限を強化するのが第2案である。政策委員会による条約の国内実施の監視は、「障害者基本計画が条約の趣旨に沿って実施されているかを監視すること」に限定されており、その監視「対象」は締約国の国家行為全般（国の立法・行政・司法ならびに自治体における立法・行政）には及ばない。この限定を解除し、政策委員会による監視が国家行為全般に及ぶようにし、政策委員会の権限を強化するのがこの構想の趣旨である。

加えて、現行規定でも、障害者基本計画の実施状況の監視をめぐって、内閣総理大臣又は内閣総理大臣を通じて関係各大臣に勧告でき、この勧告に基づき講じた施策について、内閣総理大臣又は関係各大臣は政策委員会に報告しなければならないものとされている。この既存の潜在的な権限を大いに活用し、政策委員会の権限強化を図ることも重要である。

c　障害者の権利保障を含むあらゆる人権課題を扱う国内人権機関の設置

障害者の権利保障を含むあらゆる人権課題を扱う、パリ原則に準拠した国内人権機関である国設置の「人権委員会」（仮称）を設置するのが第 3 案である。この委員会の委員および職員の中に障害当事者を必ず含めることとし、条約 33 条によって設置・指定が求められている独立監視メカニズムの役割を担わせることとする。

「人権委員会」の設置は過去に試みられたが、成功しなかった。国民的な世論が形成されない限り、パリ原則に準拠する「人権委員会」を日本で創設するのは困難であろう。

Ⅶ　結びにかえて

国内人権機関に関するパリ原則が採択されてから 30 年以上が経過した。国際的人権保障体制においても、諸国の国内的人権保障制度にあっても、国内人権機関は既存の仕組みとなりつつある。障害者権利条約の国内実施制度の中に国内人権機関が位置づけられたのは、その象徴といえよう。しかし、日本にはいまだ国内人権機関は設置されておらず、現時点で設置に向けた確かな動きはみられない。

しかしながら、障害者の権利保障の分野では、条約 33 条が条約を国内実施・監視する独立監視メカニズムとして国内人権機関を位置づけている。条約体である障害者権利委員会はこれを踏まえて、2022 年の日本への総括所見で、日本には国連パリ原則に則した国内人権機関が存在しないことを指摘し、障害者政策委員会は権限の範囲が限られており、委員構成における障害の多様性とジェンダーバランスが不十分であるとの見解を示した。日本政府と日本社会はこの問いかけに応える必要がある。

本稿では、条約をより良く日本国内で実施するため、日本では未設置の国内人権機関の諸国における設置背景、権限・機能の概要等を簡単に整理した。また、日本における障害者の権利実現に向けた国内人権機関の潜在的な可能性を探るため、ニュージーランドの国内人権機関による人権政策提言とオーストラリアの国内人権機関による公開調査の具体例を紹介した。さらに、障害者政策委員会が総括所見で示した見解に応えるための対応案をいくつか提示した。いずれも本学会ではあまり検討されてこなかった課題であり、今後の議論の一助となれば幸いである。

（2025 年 8 月 31 日脱稿；URLs の最終閲覧日も同日）

[1] 国内人権機関の国際的連合体は、国内人権機関の活動領域として、SDGs、人権活動家の人権、気候変動と人権、ビジネスと人権、移住者・難民・居住地を離れざるを得ない人びと、ジェンダーにもとづく差別、高齢者の人権、拷問も列挙している（Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), Core Thematic Focus Areas, available at <https://ganhri.org/human-rights-by-theme/>）。

[2] Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993, annex, available at <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris>. 翻訳は、山崎公士訳「国家機関 (国内人権機関) の地位に関する原則 (パリ原則)」、https://www.hurights.or.jp/archives/institutions/post-1.html.

[3] 山崎公士「人権条約機関の活動における国内人権機関の役割」柳原正治編『変転する国際社会と国際法の機能　内田久司先生追悼』（信山社、2018 年）所収参照。

[4] 監視機能と調整・協力機能も国内人権機関の主要な機能である。これらについて詳しくは、山崎公士『国内人権機関の意義と役割 ― 人権をまもるシステム構築に向けて』（三省堂、2012 年）、58-59、61-63 頁参照。

[5] 同上、60-61 頁参照。

[6] 以下の文献による。National Human Rights Commission of Korea, *Information Note of the National Human Rights Commission of Korea regarding the Adoption of the List of Issues for the Review on the Fourth Periodic State Report of the Republic of Korea on the Implementation of the ICCPR*, available at <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/KOR/INT_CCPR_IFL_KOR_19758_E.pdf>; 韓国国家人権委員会のホームページ、available at <https://www.humanrights.go.kr/site/main/index002>. 申惠手「韓国における国際人権法の国内実施 ― 裁判所と国家人権委員会を中心に」、『青山ローフォーラム』4 巻 2 号（2016 年）参照。

[7] 山崎、前掲注（4）、54 ～ 57 頁参照。

[8] たとえば、カナダ人権委員会では、当事者間のあっせん・調停が不成立の場合には、その事案は人権審判所という準司法機関での裁判類似の公開手続に入る。

[9] 人権市民会議・ブックレット「頼れる『国内人権機関』を－人権にも 119 番が必要です－」(2010 年 4 月発行）から改変して転載。この流れ図は、中央人権委員会と地方人権委員会を持つ国内人権機関を想定して作図されている。

[10] Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions and Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, *Conducting a National Inquiry into Systemic Patterns of Human Rights Violation: A Manual for National Human Rights Institutions*, 2012 (updated), available at <https://apf-prod.s3.amazonaws.com/media/resource_file/2019_Conducting_National_Inquiries_Manual.pdf?AWSAccessKeyId=AKIA57J6V557ISASX34R&Signature=y1He9oe%2FOpftPLziSKHyeJeDJXU%3D&Expires=1645541689>, at 93-115.

[11] 現在はオーストラリア人権委員会。

[12] 山崎公士「国際人権法の国内実施における国内人権機関の役割」申惠手編『国内的メカニズ

ム／関連メカニズム（新国際人権法講座第 5 巻）』（信山社、2023 年）」、197-198 頁。

[13] United Nations Development Programme and Office of the High Commissioner for Human Rights, *UNDP-OHCHR Toolkit for collaboration with National Human Rights Institutions, 2010*, available at <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/1950-UNDP-UHCHR-Toolkit-LR.pdf>, at 33-34 参照。

[14] https://tikatangata.org.nz/. 1977 年に設置された政府から独立したニュージーランドの国内人権機関。教育・広報、政策提言、人権救済を通じて、差別や平等等の問題に取り組む。設置根拠法は 1993 年人権法である。現在は、委員長 (Chief Commissioner)、人種関係委員（Race Relations Commissioner）、雇用機会平等委員 (Equal Employment Opportunities Commissioner)、および障害者の権利委員 (Disability Rights Commissioner) の 4 名と事務局からなる。

[15] Human Rights Commission, Supreme Court order for new approach to compulsory care welcomed, Disability Rights Commissioner comments on "J" v Attorney-General decision issued Friday 15 August 2025, available at <https://tikatangata.org.nz/news/supreme-court-order-for-new-approach-to-compulsory-care-welcomed>.

[16] Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the combined second and third periodic reports of New Zealand, paras. 39-40, U.N. Doc. CRPD/C/NZL/CO/2-3, 2022.

[17] https://tikatangata.org.nz/about-us/prudence-walker.

[18] Human Rights and Equal Opportunity Commission, National Inquiry into Employment and Disability, Guide to the Inquiry, 2005, available at <https://humanrights.gov.au/our-work/national-inquiry-employment-and-disability-guide-inquiry>.

[19] 障害者権利条約の国際的・国内的実施措置について詳しくは、山崎公士「障害者権利条約の国内的実現 ― 国際人権法の観点から」日本障害法学会編『講座　障害法』第 1 巻（生活書院、2025 年刊行予定）所収参照。

[20] ただし、拷問等禁止条約選択議定書は、国内防止機構 (national preventive mechanism) を設置し、締約国内の公的、私的拘禁施設を、被拘禁者を拷問などの行為から保護する目的で訪問する等の権限等を付与するよう締約国に求めている（同議定書 17-23 条）。

[21] 障害者権利条約の国際的実施措置については、山崎公士「第 10 章　実施措置」長瀬修・東俊裕・川島聡編『障害者の権利条約と日本―概要と展望〔増補改訂版〕』（生活書院、2012 年）を参照。

[22] 締約国による条約の実施を監視する独立した専門家からなる機関。委員数は当初 12 名であったが、締約国が 60 以上となった現在は 18 名である (同 1 項)。

[23] 山崎、前掲注 (21)、240-241 頁。

[24] 2006 年 12 月 13 日に国連総会で障害者権利条約とともに採択された。2008 年 5 月 3 日、条約と同時に発効。選択議定書の日本政府仮訳は存在しない。この民間仮訳は、川島聡＝長瀬修仮訳「障害のある人の権利に関する条約の選択議定書」（2008 年 5 月 30 日付）長瀬修ほか編『障害者の権利条約と日本』（生活書院、2008 年）288 ～ 297 頁（英語正文と共に収録）。

[25] 山崎、前掲注 (21)、241-242 頁。

[26] 山崎、前掲注 (21)、242-243 頁。

[27] 山崎、前掲注 (21)、243 頁。

[28] 障害者権利条約の正文には条文見出しがある。しかし、同議定書にはない。

[29] たとえば、対人地雷禁止条約 (1997 年)9 条。

[30] フランス語正文では contact、スペイン語正文は organismos である。なお、作業部会案では単数形であったが、採択された正文は複数形である。

[31] Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, General Assembly resolution 48/96, annex, Rule 17.

[32] たとえば、アルゼンチン、バングラデシュ、クロアチア、キューバ、エジプト、メキシコ、ニュージーランド、スペイン、タイ、トルコ。

[33] United Nations, *From Exclusion to Equality, Realizing the rights of persons with disabilities: Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, 2007*, available at <http://www.un.org/disabilities/documents/toolaction/ipuhb.pdf>, at 95.

[34] *Id*., at 94.

[35] *Id*., at 94.

[36] 条約では、「人権の保護及び促進のための国内機関の地位及び機能に関する原則」（the principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights）とされているが、正式名称は注 (2) 記載のものである。

[37] From Exclusion to Equality, supra note 33, at 96.

[38] Committee on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD Independent Monitoring Mechanisms (IMM) Repository, available at <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crpd/crpd-independent-monitoring-mechanisms-imm-repository>.

[39]「締約国は、この条約を実施するための法令及び政策を策定し及び実施するに当たり、並びに障害のある人と関連する問題についての他の意思決定過程において、障害のある人（障害のある子どもを含む。）を代表する団体を通じて、障害のある人と緊密に協議し、かつ、障害のある人を積極的に関与させる。」

[40] Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Guidelines on independent monitoring frameworks and their participation in the work of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, U.N. Doc. CRPD/C/1/Rev.2, Annex (2024). はじめに、条約 33 条 2･3 項の範囲、障害者権利委員会の手続における独立監視メカニズムの参加、国内レベルにおける条約実施の監視、からなる。

[41] 食品安全委員会、地方制度調査会、消費者委員会等 17 の審議会等が障害者政策委員会と同じ位置づけである。

[42] 日本における国内人権機関の設置に向けた動向については、山崎、前掲注（4）、115 ～ 179 頁参照。

[43] 諸葛宗男 = 西脇由弘「原子力規制委員会設置法の概要：新しい原子力安全規制法制度とは」、日本原子力学会誌 54 巻 12 号 (2012 年) 参照。

障害者権利条約第 33 条に基づく国内監視枠組みと日本の障害者政策委員会の役割・限界

石川 准（静岡県立大学）

I　序論
II　権利条約第 33 条の趣旨とパリ原則の要件整理
III　国内監視枠組みの国際比較：デンマーク、スウェーデン、カナダ、イギリス、ニュージーランド
IV　日本の障害者政策委員会の制度設計と監視対象の限定性
V　障害者政策委員会の独立性と法制度上の課題（委員構成・任命を中心に）
VI　国内人権機関設置の法政治的障壁とこれまでの経緯
VII　障害者政策委員会の実績と限界：初回対日審査の事例から
VIII　望ましい監視体制の設計提案：障害学の視点から
IX　結論

I　序論

2006 年に国連で採択された障害者権利条約（以下「権利条約」）は、締約国に対し国内実施の枠組み整備を求めている。その第 33 条 2 項では、条約の実施を促進・保護・監視する独立した機関（Independent Monitoring Mechanism: IMM）（以下「独立した監視枠組み」）を「一つまたは複数」設置することとされ、この機関の設計にあたっては 1993 年のパリ原則（国内人権機関の地位に関する原則）を考慮するよう求めている。日本政府は 2014 年の権利条約批准に際し、内閣府に設置された障害者政策委員会（以下「政策委員会」）をこの独立機関として指定した。しかし、この政策委員会の役割・権限には制度上の限界が指摘されており、国連からも真に独立した国内人権機関の設立が再三勧告されている。

本稿では、第 33 条の趣旨とパリ原則の要件を整理した上で、デンマーク、スウェーデン、カナダ、イギリス、ニュージーランド等における国内監視枠組みの実践を概観する。次に、日本の政策委員会の制度的出自と監視対象の限定性、運用上の独立性を検討し、委員の構成や独立性確保、パリ原則との整合性など法制度上の課題を論じる。また、日本で独立した国内人権機関設置が実現していない法的・政治的障壁の歴史的経緯を整理する。さらに、政策委員会が独立した監視枠組みとして果たしてきた役割とその限界（初回対日審査の事例を中心に）を評価した

上で、障害学の視点を踏まえた望ましい監視体制の設計を提言する。政策委員会の委員長であったという筆者の立場を開示し、その当事者性が記述に与える影響を可能な限り統制する。以上の検討を通じて、日本における権利条約の実効的な履行確保に向けた制度設計の課題と展望を明らかにしたい[1]。

II　権利条約第 33 条の趣旨とパリ原則の要件整理

第 33 条は権利条約の国内実施と監視に関する規定であり、以下の三つの側面から成る。

- 各締約国政府内に条約実施の連絡窓口（focal point）を定め（必要に応じて複数可）、政府内での調整メカニズムを置くこと（第 33 条 1 項）。
- 条約の実施を促進・保護・監視するための枠組み（framework）、すなわち一つ以上の独立機関を設置または指定すること（第 33 条 2 項）。
- 市民社会、とりわけ障害当事者およびその団体をこの監視過程に関与させ、十分に参加させること（第 33 条 3 項）。

この規定は、障害者の完全かつ効果的な参加を原則とする権利条約の理念（前文 (e)、第 3 条 (c)）を具体化するものであり、第 4 条 3 項で求められる政策立案過程への当事者参画義務と表裏一体の関係にある。特に、第 33 条 3 項により障害者団体（OPDs）の監視プロセスへの参加が法的義務として明記されたことは、人権条約の実施監視に当事者を組み込む画期的な仕組みと評価される[2]。

第 33 条 2 項が要求する「独立した監視枠組み」は、各国の人権保障制度の一部として設計されるべきものと解される。その際に参照されるパリ原則とは、1993 年国連総会決議 48/134 で採択された「国内人権機関の地位に関する原則」であり、国内人権機関の要件を示したものである。パリ原則は、国内人権機関が効果的に人権の促進･擁護の役割を果たすために満たすべき条件として、政府からの独立性、法律による明確な権限付与、人事・財政の自律性、構成の多元性を挙げる[3]。第 33 条 2 項は「パリ原則を考慮」と規定するに留まるが、独立性確保と障害者団体参加の両立が望ましいことは各国実践と理論的検討の双方から支持されてきた[4]。

さらに、障害者権利委員会（以下「権利委員会」）による解釈指針を明示しておくことが、本稿の規範枠組みを明確化するうえで有益である。すなわち、一般的意見第 7 号は、第 4 条 3 項と第 33 条 3 項を詳細に解釈し、障害者団体の「緊密な協議と積極的関与」を政策サイクル全体（設計・実施・監視・評価）に及ぶ実質的義務として位置づける。あわせて、代表性（当事者による統治・会員構成・独立性）、参加のための資源配分と能力強化、サービス提供団体や一般 NGO によ

る代替の不可等の基準を提示する[5]。

これと並んで、手続規則の附属文書として採択された「独立した監視枠組みとそれらの障害者権利委員会の作業への参加に関するガイドライン」は、第 33 条 2 項の運用基準を具体化し、パリ原則整合、組織的独立、固有の予算・人的・技術的資源、情報アクセス権限、アクセシビリティと合理的配慮、障害者団体との制度的協働等、独立した監視枠組みの最低基準を示す[6]。

本稿は以下、各国事例の比較および日本の制度評価において、上記パリ原則、一般的意見第 7 号、ならびにガイドラインを共通の参照枠として用いる。

Ⅲ　国内監視枠組みの国際比較：デンマーク、スウェーデン、カナダ、イギリス、ニュージーランド

第 33 条 2 項の履行にあたって各国が採用したモデルは多様であるが、大きく分ければ「既存の国内人権機関等を指定するモデル」と「新たな専門機関やネットワークを構築するモデル」に分類できる。いずれの場合も、障害者団体の関与（第 33 条 3 項）を実現する工夫が重要である[7]。ここではデンマーク、スウェーデン、カナダ、イギリス、ニュージーランドの 5 か国を取り上げ、その特徴を概観する。

1　デンマーク

パリ原則に完全に適合した A ステイタスの国内人権機関である DIHR（デンマーク人権研究所）が、2011 年に議会によって権利条約の独立した監視枠組みに正式指定された。DIHR は平等機関の機能も担う独立機関であり、障害者分野では障害者評議会と協働して条約実施状況のモニタリングや報告を行っている。障害者団体の連合体である DPOD（デンマーク障害者機構）は、DIHR の評議会に参画し助言を行うなど密接に連携しており、政府・国内人権機関・障害者団体が比較的良好な協働関係を築いている。デンマークでは条約採択当初より積極的に国内実施に障害者当事者を関与させており、障害者団体の制度的関与と国内人権機関の機能が補完する構図は、欧州の好例としてしばしば言及される[8]。権利委員会の初回審査でも障害者団体の有効な参加と国内監視体制が良好な例として評価された[9]。

2　スウェーデン

条約発効当時、スウェーデンにはパリ原則に適合する国内人権機関が存在せず、DO（平等オンブズマン）が障害分野を含む監視にあたっていた。しかし DO は

主として差別事案の救済機関であり、条約全般の促進・監視機能は限定的だった。このため 2014 年の権利委員会の総括所見は、スウェーデンに対し「パリ原則に基づく独立機関」を早急に設立するよう勧告した[10]。その後スウェーデンは 2021 年に国家人権機構設置法を制定し、人権研究所（スウェーデン初の国内人権機関）を設立、同研究所は 2022 年に発足した。現在は同研究所が第 33 条の独立した監視枠組みに正式指定され、DO は差別救済の執行機関として補完的に連携する体制に移行している。もっとも、ちょうど移行期に行われた権利委員会の初回審査では「独立機関が未整備」であるとの懸念が示されたように、スウェーデンは当初この分野で遅れを取ったケースと言える[11]。

3　カナダ

カナダは連邦制国家ゆえに権利条約の国内実施も連邦・州双方にまたがる。2010 年の批准後しばらく、公式には明確な独立した監視枠組みの指定がない状態が続いていた。CHRC（カナダ人権委員会）は自主的に条約監視に取り組み、障害者団体と連携してパラレルレポートを提出するなど事実上の独立した監視枠組みとして活動したが、政府は正式な指定に消極的であった。2017 年の初回政府報告審査において、権利委員会は未だ第 33 条に基づく独立した監視枠組みが指定されていない現状を懸念し、速やかな独立機関の設置と CHRC の正式指名を強く勧告した[12]。これを受けカナダでは 2019 年、連邦レベルで障害者権利条約実施法（Accessible Canada Act）を制定し、CHRC が第 33 条 2 項の独立した監視枠組みに正式指定された。法の執行は CHRC 内のアクセシビリティ・コミッショナー等が担う。また州レベルでも人権オンブズ機関等の指定が進みつつある。ただしカナダの独立した監視枠組み体制は連邦・州の人権機関ネットワークとして複雑であり、完全に機能的統一が図られているとは言い難い。障害者団体は引き続き、この枠組みへの関与および政府からの十分な財政支援を求めている。なお、2019 年の制度整備以降、カナダではアクセシビリティに関する指標を用い、市民社会と連携した監視モデルが展開されており、権利ベースのモニタリングを制度化する上で先駆的だと評価されている[13]。

4　イギリス

イギリス（英国）はパリ原則適合の国内人権機関が複数存在する特徴的なモデルである。すなわち、グレートブリテン（イングランド・ウェールズ・スコットランド）を管轄する EHRC（平等人権委員会）、NIHRC（北アイルランドの人権

委員会）および ECNI（平等委員会）、SHRC（スコットランドの人権委員会）の計 4 機関が合同で「UKIM（UK 独立機構）」を構成している。これらはいずれも政府から独立した法定機関であり、それぞれの管轄地域・分野において障害者の権利の促進・監視に責任を負う。権利委員会の初回審査（2017 年）では、UKIM が包括的かつ独立した監視機構として活発に活動し、政府から独立した詳細な報告（4 機関共同のパラレルレポート）を行ったことが注目された。しかし同時に、UKIM が英国政府の福祉給付削減など権利後退につながる政策に一貫して警鐘を鳴らしてきたにもかかわらず、政府がそうした勧告を十分尊重していない現状について、権利委員会は強く批判した [14]。英国の事例は、独立機関が法的権限をもって監視を行っても、政府側の対応が伴わねば実質的な人権保障につながらないことを示唆する。同時に、UKIM という監視モデルは、連合王国という特殊事情もあって採られたものの、各機関の独立性と専門性を活かした好例と評価できる [15]。

5　ニュージーランド

ニュージーランドは比較的小国ながら、第 33 条の実施において革新的なアプローチを取った国として知られる。政府は 2011 年、HRC（人権委員会）とオンブズマン（行政監察官）に加え、障害者当事者団体の合同体である DPO コアリションの三者を対等なパートナーとする独立した監視枠組みを公式に指定した。この三者は協働して定期的に共同報告書を公表し、政府もそれに公式回答を出すなど、国内での対話型監視が根付いている [16]。DPO コアリションは複数の当事者団体から構成され、独自に全国の障害者の生活実態調査や権利モニタリングを実施している。権利委員会は 2014 年の総括所見で、ニュージーランドの独立した監視枠組みが「真に参加型で革新的なモデル」であるとして高く評価した [17]。他方、2022 年の権利委員会の第 2 回審査では、政府が独立した監視枠組みの提言を十分に履行していないことや DPO コアリションへの財政支援が不十分なことが懸念され、独立した監視枠組みとの協働強化と十分な資源提供が勧告されている [18]。ニュージーランドの経験は、独立機関に障害当事者主導の監視活動を組み込み、政府と対等に協働させることで、条約の実施状況の的確な把握とフォローアップが可能になることを示している。かかる三者枠組は、権利委員会の一般的意見第 7 号が要請する障害者団体の構造的・資源的参加を制度化した好例として位置づけられる。

Ⅳ　日本の障害者政策委員会の制度設計と監視対象の限定性

日本政府は 2014 年 1 月の国会承認を経て同年 2 月に権利条約を批准したが、その際に政策委員会を条約第 33 条 2 項の独立した監視枠組みに指定した。政策委員会は 2011 年の障害者基本法の改正によって新設されたいわゆる「八条委員会」類型の審議会である。前身は 2004 年から内閣府に置かれていた中央障害者施策推進協議会であるが、この旧協議会は形式的な諮問機関に過ぎず 2004 ～ 2011 年の開催実績はわずか 6 回という有名無実の状態だった。障害者団体が条約批准前の国内法整備を強く求めた結果、政府は批准を見送り、民主党政権下で 2010 年より「障がい者制度改革推進会議」を設置して障害者基本法の改正や障害者差別禁止法の制定等の検討を進めた。その成果として 2011 年改正の基本法で政策委員会が創設され、障害者基本計画（以下「基本計画」）の実施状況監視等が所掌事務に加えられた。もし批准を急いでいたなら、こうした制度改革は不十分なまま古い協議会が据え置かれ、第 33 条の独立機関と呼べるものは存在しなかっただろうと指摘されている [19]。政策委員会の新設は、日本が条約批准に先立ち独立した監視枠組みの体裁を整えたものと言える。権利委員会も「政策委員会の設置自体は歓迎する」と言及している。

法制度上、政策委員会は典型的な行政審議会であり、その権限は基本法第 11 条等に基づき内閣総理大臣等への意見具申や勧告、関係行政機関への資料提出要求などに限られる。具体的には、基本計画および関連施策の実施状況について監視し、必要に応じ関係機関に資料提出や説明を求め、施策の改善について意見表明することができる。他方で、個別の人権侵害申立てを受理・救済するといった権限や、行政から独立した調査権限は付与されていない。また政策委員会の事務局は内閣府共生社会政策担当部局に置かれており、スタッフは内閣府職員によって占められる。予算も内閣府の一部として計上され独立計上はない。すなわち制度面では、典型的な「政府設置の審議会」以上の独立性は確保されていないのが現状である [20]。

政策委員会の所掌事務はあくまで「障害者基本計画の実施状況の監視等」であり、監視対象は政府の障害者施策（基本計画所掲の施策）の履行状況に限定される。この点について政府は「政策委員会が障害者基本計画の実施監視を通じて権利条約上の監視機能を担う」と説明してきた。しかし裏を返せば、政策委員会がモニターし得るのは国内実施状況のごく一部に過ぎない。具体的には、司法府・立法府による条約実施（裁判における権利条約の適用状況や立法措置等）や、自治体レベルでの条約履行については何ら監視機関が存在しないことになる。実際、

2022 年の権利委員会は総括所見において、政策委員会の監視範囲が「障害者基本計画に含まれる事項のみに限られている」点を懸念するとともに、司法・立法や地方の実施状況を監視する仕組みが欠如していると指摘した。このように、制度上そもそも監視対象が限定的であること自体が、政策委員会の限界として浮上している[21]。

なお、日本への総括所見（2022 年）は、パリ原則整合の国内人権機関の設置と、その枠内での政策委員会の公的能力強化と多様性・ジェンダー衡平の確保を勧告している。本論の指摘する独立性・範囲の限界は、権利委員会の評価とも整合的である。

V　障害者政策委員会の独立性と法制度上の課題（委員構成・任命を中心に）

次に、政策委員会の独立性確保に関わる課題を検討する。前述のとおり、政策委員会は行政組織内部の審議会であり、パリ原則が要求する法的独立性・財政的人的自律性を備えていない。最大の問題は、その委員の選任プロセスを政府（内閣）が掌握している点である。委員は内閣総理大臣が委嘱することになっており、委員長も形式上は委員による互選だが、実際には政府があらかじめ内定している。このような制度下では、委員長をはじめ委員会側からの人事提案は正式には一切考慮されず、実質的に政府主導で委員の人選が行われてきたのが実状である。実際、筆者の経験では 10 年間の委員長在任中、委員人事に委員長や委員会の意見が考慮されたことは一度もなかった。これは、独立機関でないがゆえにメンバー構成すら委員会の意思で決められない現状を端的に示す。委員の改選にあたっては、最終的な任命権者は政府であり、委員長でさえ意見具申が許されなかったのである。

政策委員会は行政内部の審議会であり、委員任命権は政府に集中する。委員長は形式上互選であるが、委員側の人事提案が実質考慮されない運用が続き、構成の多元性・ジェンダー衡平の確保も制度的に脆弱である。これらは抽象的批判に留まらず、初回会合における委員長選出の混乱や、10 年間の在任期間を通じて委員人事に委員会側の意見が反映されなかったという一次的叙述によって裏づけられる[22]。この種の一次情報は、条文上の位置づけの限界（八条委員会）と実務の力学を結びつけ、独立性不足の具体像を可視化する。加えて、そのメンバー構成には各種別の障害者団体や各分野の事業者団体の推薦枠の配分調整など、政府の意図が色濃く反映されている。権利委員会も総括所見で、日本の政策委員会について「委員間における障害の多様性及びジェンダー衡平の代表性が不十分」であると懸念を示した。つまり、女性障害者や様々な障害当事者の声が十分には組織

に反映されていないという批判である。この背景として、委員選任を政府が主導することで委員構成の多様性確保に対する市民社会の関与が限定的になっている現状がある[23]。

以上より、政策委員会には独立性・多様性の双方の欠如という制度的課題が認められる。現在の枠組みでは、政策委員会は条約上の独立した監視枠組みとして政府に「指定」されているに過ぎず、その法的根拠は基本法の所掌事務に権利条約の文言を読み込むという政府解釈に依存している。言い換えれば、権利条約の監視機関としての明示的な位置づけが法令上なされておらず、その権限・地位は脆弱である。こうした状況を踏まえ、今後の課題としては、

・政策委員会を条約第 33 条の監視機関として法律上明示すること（例：基本法に監視任務を追加）。
・政策委員会を真に独立した組織とすべくその設置形態を見直すこと（例：内閣府審議会ではなく独立行政委員会的な「三条委員会」化）。
・委員の多元性・多様性を高めるため、公募制や推薦制度を導入し、任命過程に議会や市民社会が関与できるようにすること。
・政策委員会独自の予算と事務局職員を確保し、その機能を強化すること。

といった点が挙げられる。これらの改革なくしては、政策委員会がパリ原則に照らし「独立した」国内人権機関と認められるには程遠い[24]。次章では、そもそも日本でパリ原則準拠の国内人権機関設置が実現してこなかった理由について検討する。

Ⅵ　国内人権機関設置の法政治的障壁とこれまでの経緯

日本における国内人権機関（いわゆる人権委員会）設置構想は、1990 年代から繰り返し議論されてきた。国連は 1998 年の自由権規約委員会審査以降、女子差別撤廃条約、子どもの権利条約、拷問禁止条約、そして障害者権利条約の各審査において、日本政府に対し一貫して政府から独立した国内人権機関の設置を勧告してきた。直近では 2022 年の自由権規約審査でこの勧告が「優先事項」に指定されている。しかし、日本政府はその都度「法務省人権擁護機関（人権擁護局と人権擁護委員）で代替できている」「難民、拷問、障害者など分野ごとに担当組織を置いているので新機関は不要」と回答し、勧告を事実上拒否してきた。権利委員会も 2022 年の総括所見で、政策委員会がパリ原則に則った独立機関とは認められないとして、改めて「政府から独立した」国内人権機関の設置を勧告した。国際的動向に目を向ければ、GANHRI（国内人権機関世界連盟）の公表する会員一覧に

よれば、2025 年 4 月時点で、A ステイタスの国内人権機関は 91 機関、B ステイタスは 27 機関、合計 118 機関である。これはパリ原則への適合を満たす独立機関が世界各地で制度化されてきたことを示すものである。他方、日本では依然としてパリ原則に適合する国内人権機関の制度化が実現していないのが現状である。

この背景には複数の要因が指摘される[25]。第一に、国内政治における慎重論・反対論の存在である。2002 年、小泉政権下で法務省が提案した「人権擁護法案」では、法務省から独立した人権委員会を設置し、差別や虐待の救済を扱う計画だった。しかし、当時この法案に対し与野党双方から異論が出た。保守派は「メディア規制につながる」「政府による言論統制の恐れがある」と批判し、人権団体も「独立性が不十分だ」と懸念を示した。その結果、同法案は成立に至らなかった。その後も人権委員会設置構想は度々浮上したが、政治的優先度の低下や反対論の根強さから実現していない。第二に、官僚機構内の抵抗と既存制度の惰性がある。人権救済行政を所管する法務省は、自らの人権擁護局と全国人権擁護委員による既存の仕組みで十分と主張し、新機関設置には消極的だった。既存機関の権限・予算を奪いかねない改革には官僚的抵抗が働きやすい。また第三に、一般国民や政治家の人権意識の低さや国連勧告への関心の薄さも無視できない。日本では権利委員会の審査で勧告が出てもメディア報道は限定的で、国会論戦や社会的議論に発展しにくい。そのため「勧告に法的拘束力はない」との政府答弁で問題が棚上げされてしまう傾向が続いてきた。こうした状況下、民主党政権は 2009 年の政権公約に国内人権機関設置を掲げ、2012 年には「人権委員会設置法案」を国会に提出するに至った。同法案は内閣府の外局（三条委員会）として独立人権委員会を置く内容で、パリ原則を踏まえたものだった。しかし同年末の衆院解散で法案は廃案となり、政権交代後は再提出されていない。以上の経緯から、日本では政治的意思の継続と合意形成が不十分であり、国内人権機関設立が「長年の懸案事項」でありながら実現しないままとなっている。

政策委員会が事実上その空白を埋める形で権利条約の独立機関と扱われているのは前述のとおりだが、これは本来望ましい状態ではない。比較政治や制度拡散の研究からは、各国で国内人権機関が設置されると、民主的な統治の基盤が強化され、人権保障の仕組みが安定的に発展してきたことが明らかになっている。権利条約の国内監視体制においても、パリ原則適合型の国内人権機関整備が持続的・横断的モニタリングの前提となる[26]。権利委員会は総括所見で「パリ原則に完全に沿った国内人権機構の設置」をまず勧告し、その上で、その枠組みの中で「障害者政策委員会の公的能力を強化すること」を求めている[27]。言い換えれば、専

任の国内人権機関を設立した上で、障害分野の監視には政策委員会（現行の官民合同機関）の知見を活かす形が望ましいという趣旨である[28]。

国内人権機関設置が繰り返し勧告されながら実現してこなかった政治・官僚・世論の要因は既述のとおりであるが、政策委員会の実務の軌跡も、現行枠組みの持続性リスクを示している。すなわち、第 40 回(2017 年 12 月)から第 41 回(2019 年 1 月）まで約 1 年の空白は、事務局裁量・人事手続に起因して独立監視が不連続になり得る脆弱性を物語る[29]。独立性を制度面から補強しない限り、継続的・横断的監視は担保しがたい。次章では、実際に政策委員会がどの程度、独立した監視枠組みとして機能し、また限界を露呈したのか、権利委員会の初回対日審査を振り返りつつ検討する。

Ⅶ　障害者政策委員会の実績と限界：初回対日審査の事例から

政策委員会は 2012 年の発足以降、条約批准前後の制度改革や施策推進に一定の役割を果たしてきた。具体的な成果としてまず挙げられるのは、障害者差別解消法（以下「差別解消法」）の見直しにおける貢献である。2019 ～ 2021 年にかけて実施された成立後初の 3 年見直し検討において、政策委員会は集中的な審議を行い、民間事業者にも合理的配慮の提供義務を課すこと等の法改正を提言した。当初、経済界は民間への義務化に強硬に反対していたが、政策委員会での丁寧な議論と当事者・事業者双方へのヒアリング、差別事例のエビデンス収集等を通じて徐々に合意形成が図られた。その結果、政府も最終的に政策委員会の提言を受け入れ、2021 年の法改正で民間に対する合理的配慮義務化が実現している。このプロセスは、政府の諮問機関である政策委員会が事実上立法政策を主導し、人権保障を前進させた例として評価できる。審議会型の合意形成と人権保障の前進の両立は、国内モニタリング機能の潜在力を示したと評価できる[30]。この経過は、当事者・事業者双方のヒアリング、紛争・事例の蓄積、主務省庁・経済団体との調整により合意形成を進めた実務過程として、当事者参画の一次情報が補強する[31]。

政策委員会の独立した監視枠組みとしての真価が問われたのは、権利委員会の初回対日審査である。日本政府は 2016 年に初回政府報告書を提出し、2022 年 8 月にジュネーブで同報告に関する建設的対話（審査）が実施された。この過程で政策委員会は、独立した監視枠組みとして政府報告とは別に独自の見解書を権利委員会に提出した。見解書の内容は、日本における条約実施状況に関して、特に停滞している分野や条約の理念と逆行する政策領域への懸念を示すものだった。具体的には、インクルーシブ教育への移行の遅れ、施設から地域社会への移行の

遅れ、精神科病院における長期入院、人権モデルに反する成年後見制度の問題など、多岐にわたる課題が指摘されている。評価すべきは、政策委員会が政府の一部でありながら政府に対し批判的な報告を行った点である。筆者は別稿において「行政機関に設置された審議会が、条約審査の場で政府施策への懸念を示すのは前代未聞」と書いた[32]。実際、日本政府代表団とともに筆者も政策委員会委員長としてジュネーブに赴き、建設的対話の場で独立機関の立場から見解陳述を行った。このように、日本の公式代表団内から政府とは異なる陳述がなされるという前例のない形となった。結果として、権利委員会の総括所見には政策委員会の懸念点が数多く反映された[33]。例えば上記の教育や施設収容、後見制度について、日本政府への多数の勧告が盛り込まれている。この意味で、政策委員会は独立機関として一定の監視機能を果たし得たと評価できる[34]。

とはいえ政策委員会は国内施策（基本計画や差別解消法）に関する重要案件を並行して抱えており、限られた時間と資源の中で国連向けの見解取りまとめを行わねばならなかった。これらの点から、現行政策委員会には独立機関として制度的・能力的制約があることが明らかとなった。参加型監視の方法論については、障害者団体主導モニタリングの国際実践から学ぶ余地が大きい[35]。権利委員会も総括所見で、日本政府に対し「政策委員会の公的能力を強化すること」を勧告している。すなわち、政策委員会が十分に機能するための人的・技術的・財政的資源を拡充し、委員の多様性確保や独立性保障を図るよう求めたのである。この勧告は、日本の独立した監視枠組みとして政策委員会が不十分ながらも一定の役割を果たしている現状を踏まえ、それを強化することで実効性を高めよというメッセージといえる。総括所見はさらに、前章で述べた国内人権機関の早期設置にも言及し、改めて日本政府に強く促している。これら国連勧告を真摯に受け止め、国内監視体制の強化に繋げることが今後の課題となろう。

Ⅷ　望ましい監視体制の設計提案：障害学の視点から

本稿の検討から明らかなように、日本の権利条約の国内監視体制は過渡的な状態にある。政策委員会は官民合同の独自モデルとして一定の成果を上げてきたが、制度的独立性や監視範囲の限界という構造問題を抱えている。他方で、日本にはパリ原則を満たす国内人権機関が未だ存在せず、各人権条約機関から繰り返し設置勧告を受ける状況が続いている。障害学の視点から望ましい監視体制を構想するにあたっては、「独立性の確保」と「当事者参画の実質化」という二つの原理を両立させることが肝要である[36]。

第一に、パリ原則に適合する国内人権機関の創設が不可欠である。政府から独立し包括的権限を有する国内人権機関が設立されれば、それ自体が第 33 条２項の要請に応えるものとなる。具体的には、国会に対し権利条約等の履行状況について勧告・報告し、個別の人権侵害の救済にも乗り出せるような強力な組織が望ましい。そして、その内部に障害者の権利専門の部署や委員ポストを設けることで、障害分野の知見を活かしたモニタリングが可能となる。また国内人権機関が設置されれば、国連の国際協調の枠組みにおいても A ステイタスの取得や国際ネットワークへの参加が可能となり、日本の人権施策全般の信頼性向上につながる。権利委員会が日本に対し、パリ原則に完全に沿った国内人権機関の設置をまず勧告したのは、この基盤整備の重要性を踏まえてのことである。よって、障害学の立場からもまず国内人権機関設立を強く支持したい。

第二に、そうした国内人権機関の枠組みの中で、政策委員会の機能と経験を発展的に活用することが重要である。政策委員会は官民合同で障害者施策を議論しモニタリングする独自のプラットフォームとして 10 年以上の蓄積がある。障害当事者をはじめ多様な関係者が一堂に会し、政策の進捗や課題を共有する仕組みは、それ自体が第 33 条３項の精神を体現している。仮に国内人権機関が新設されたとしても、障害分野における当事者参加型の監視メカニズムを失っては元も子もない。むしろ、ニュージーランド型のような双方向の統合モデルを採用することも考えられる。具体的には、国内人権機関が正式メンバーとして政策委員会に参加し、一方で政策委員会も国内人権機関内の一部局として位置づけられ法的権限を強化される仕組みである。具体案としては、政策委員会を現在の内閣府から切り離し、将来設立される人権委員会（仮称）に移管して「障害者人権委員会」といった位置づけに改組する方法がある。その際、委員の任命について障害者団体からの推薦枠を法定し、委員長も障害当事者から選出するなど、真に当事者主体の組織とする工夫が望まれる。こうした設計により、条約第 33 条２項の独立性要件と３項の当事者参加要件を同時に充足する国内監視枠組みが構築できよう[37]。

第三に、障害者団体や市民社会との協働をさらに推進するとともに、監視プロセスの透明性を高めることである。障害学の知見が示すように、当事者のエンパワメントと政策参加は権利実現のプロセスそのものでもある。国内監視機関は単に報告を書くだけでなく、継続的に障害者コミュニティとの対話を行い、その声を収集・分析して政策提言につなげる役割を果たす必要がある。政策委員会はこれまで年１～２回、全国から障害者や団体の意見を聴く公聴会やヒアリングを開催してきたが、今後はさらに広範な参加を促し、地域レベルの当事者ネットワー

クとも連携することが望ましい。また、監視活動の成果を国民に広く発信し、国会やメディアとも共有していく努力も必要である。国連の建設的対話が国内で「ブラックボックス」になっている現状を打破し、人権課題への社会的関心を喚起するためにも、独立機関がハブとなって情報公開と啓発を進めることが期待される[38]。

以上の提案は理想論に聞こえるかもしれない。しかし、権利条約の理念である「何事も当事者抜きに決めない」という原則は、監視の場面にも妥協なく貫かれるべきである。障害学は従来、制度の中に当事者の知識と経験を位置づけることの意義を強調してきた。政府から独立した強力な人権機関を設け、その中で障害当事者が主体的に参画する監視委員会が機能するならば、まさに二重の保証となろう。国連の場でもその正当性が認められ、日本の履行状況に対する信頼性が増すはずである。筆者自身の経験した「当事者参画のポリティクス」から得た教訓として、時には政府に「ノー」を突きつけて変革を迫る当事者の勇気と、それを受け止めて制度化する政府の度量の双方が不可欠だと考える。今こそ日本は、権利条約の完全実施に向け、監視体制の抜本的強化に踏み出すときであろう。

Ⅸ　結論

本稿では、権利条約第 33 条に基づく国内監視枠組みについて、日本の現状と課題を検討した。第 33 条は独立した国内人権機関による条約監視と障害者当事者の参加を要求しており、これはパリ原則の掲げる独立性・多元性の理念と軌を一にするものである。国際比較から、欧米諸国では国内人権機関やオンブズマンといった既存機関を活用しつつ、障害者団体を巻き込んだ先進的なモデル（例えばニュージーランドの三者枠組み）が実践されていることを確認した。他方、日本では政策委員会が独立機関として指定され一定の役割を果たしてきたものの、その制度的独立性の弱さと監視範囲の限定性という限界が明らかとなった。権利委員会も、日本に対しパリ原則に適合する国内人権機関の早期設置と政策委員会の権能強化を勧告している。障害学の視点から導き得る処方箋は明確である。すなわち、日本は今こそ政府から独立した国内人権機関を創設し、その中で政策委員会（あるいはそれに代わる組織）を位置づけ直して当事者参画型の監視機能を制度的に保障すべきである。委員の独立性・多様性を確保し、十分な権限と資源を付与することで、初めて国内監視機関はその使命を全うできる。幸い、日本の障害者運動は制度改革推進会議や政策委員会を通じて政策提言のノウハウを培ってきた。この経験を次なる段階である「独立した人権機関の運用」に活かすべきである。

権利条約の完全実施には、政府の自己点検に委ねるだけでなく、独立の立場から監視・提言する仕組みが不可欠である。それはひいては障害分野のみならず、日本社会における人権文化の定着と底上げにも資するものとなろう。権利条約の理念の下、「政府から独立し、障害当事者が主役となる」監視体制の構築へ向けた法制度整備が急がれる。

---

[1] de Beco, Gauthier (2011). “Article 33(2) of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities-Another Role for National Human Rights Institutions?” Netherlands Quarterly of Human Rights, 29(1), 84-106.

Lord, Janet E., & Michael Ashley Stein (2010). “Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Innovations, Lost Opportunities, and Future Potential.” Human Rights Quarterly, 32(3), 689-728.

長瀬修「障害者権利条約の実施：初回日本審査と総括所見」障害法 第 7 号（2023 年）3-20 頁。

石川准「国内実施と国内政策」長瀬修・川島聡・石川准（編）『障害者権利条約の初回対日審査―総括所見の分析』（法律文化社、2024 年）44-60 頁。

[2] Manca, Luigino (2017). “Article 33 [National Implementation and Monitoring].” In Valentina Della Fina, Rachele Cera & Giuseppe Palmisano (eds.), The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary (Springer), 591-606.

Lawson, Anna & Mark Priestley (2013). “Potential, Principle and Pragmatism in Concurrent Multinational Monitoring: Disability Rights in the European Union.” The International Journal of Human Rights, 17(7-8), 739-757.

Liu, Hanxu (2025). “Effective Participation in the International Monitoring of the UNCRPD? The Experience of the Disability Movement from Three Case Studies in Europe.” Scandinavian Journal of Disability Research, 27(1), 30-43.

[3] 山崎公士『国内人権機関の意義と役割―人権をまもるシステム構築に向けて』（三省堂、2012 年）。

Reif, Linda C. (2000). “Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection.” Harvard Human Rights Journal, 13, 1-69.

Pegram, Tom (2010). “Diffusion Across Political Systems: The Global Spread of National Human Rights Institutions.” Human Rights Quarterly, 32(3), 729-760.

[4] de Beco (2011), *supra* note 1.

Lorion, Sebastien (2019). “A Model for National Human Rights Systems? New Governance and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities.” Nordic Journal of Human Rights, 37(3), 234-258.

[5] Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018). General comment No. 7 on the participation of persons with disabilities through their representative

organizations (CRPD/C/GC/7).

[6] Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2024). Guidelines on independent monitoring frameworks and their participation in the work of the Committee - Annex to CRPD Rules of Procedure (CRPD/C/1/Rev.2).

[7] de Beco, Gauthier & Alexander Hoefmans (2013). “National Structures for the Implementation and Monitoring of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities.” In Gauthier de Beco (ed.), Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: National Structures for the Implementation and Monitoring of the Convention. Martinus Nijhoff/Brill, 9-66.

[8] Liisberg, Maria Ventegodt (2013). “Implementation of Article 33 CRPD in Denmark: The Sails Are Up, but Where Is the Wind?” In Gauthier de Beco (ed.), Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (Brill), 69-96.

[9] Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2014). Concluding observations on the initial report of Denmark (CRPD/C/DNK/CO/1).

[10] Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2014). Concluding observations on the initial report of Sweden (CRPD/C/SWE/CO/1).

[11] Lorion (2019), *supra* note 4.

Liu (2025), *supra* note 2.

[12] Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2017). Concluding observations on the initial report of Canada (CRPD/C/CAN/CO/1).

[13] Rioux, Marcia H., Paula C. Pinto & Gillian Parekh (eds.) (2015). Disability, Rights Monitoring, and Social Change: Building Power out of Evidence. Canadian Scholars’ Press.

Kanter, Arlene S. (2024). “The Role of Human Rights Indicators in Assessing Compliance with the UN Convention on the Rights of People with Disabilities.” Georgia Law Review, 58, 663-746.

[14] Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2017). Concluding observations on the initial report of the United Kingdom (CRPD/C/GBR/CO/1).

[15] Murray, Rachel & Kelley Johnson (2013). “Implementation of Article 33 CRPD in the United Kingdom: The Need to Consolidate Civil Society Engagement.” In Gauthier de Beco (ed.), Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (Martinus Nijhoff/Brill), 97-118.

[16] Watene, Roberta Francis, Brigit Mirfin-Veitch & Umi Asaka (2023). “Disabled Person-led monitoring: Bringing life to Article 33.3 of the UNCRPD.” Disability & Society, 38(5), 737-760.

[17] Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2014). Concluding observations on the initial report of New Zealand (CRPD/C/NZL/CO/1).

[18] Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2022). Concluding observations on the combined second and third periodic reports of New Zealand (CRPD/C/NZL/CO/2-3).

[19] 石川准「当事者参画のポリティクス―内閣府障害者政策委員会を舞台に」障害学会 20 周

年記念事業実行委員会（編）『障害学の展開：理論・経験・政治』（明石書店、2024 年）441-461 頁。

長瀬（2023）・前掲（注 1）。

[20] 山崎（2012）・前掲（注 3）。

初川彬「自由権規約委員会と国内人権機関の関係についての一考察」『一橋法学』19 巻 2 号（2020 年）233-270 頁。

[21] 有松玲「日本報告に対する障害者権利委員会の総括所見と障害者制度改革の検証」『社会福祉学』65 巻 1 号（2024 年）13-26 頁。

de Beco (2011), *supra* note 1.

[22] 石川（2024）・前掲（注 19）。

[23] 山崎（2012）・前掲（注 3）。

[24] de Beco (2011), *supra* note 1.

Lorion (2019), *supra* note 4.

[25] 山崎（2012）・前掲（注 3）。

初川（2020）・前掲（注 20）。

[26] de Beco (2011), *supra* note 1.

[27] Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2022). Concluding observations on the initial report of Japan (CRPD/C/JPN/CO/1).

[28] 石川（2024）・前掲（注 1）。

石川（2024）・前掲（注 19）。

[29] 石川（2024）・前掲（注 19）。

[30] 有松（2024）・前掲（注 21）。

長瀬（2023）・前掲（注 1）。

[31] 石川（2024）・前掲（注 19）。

[32] 石川（2024）・前掲（注 19）。

[33] Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2022), *supra* note 27.

[34] 石川（2024）・前掲（注 19）。

[35] Watene et al. (2023), *supra* note 16.

Lawson & Priestley (2013), *supra* note 2.

[36] 山崎（2012）・前掲（注 3）。

de Beco (2011), *supra* note 1.

[37] Watene et al. (2023), *supra* note 16.

Liu (2025), *supra* note 2.

[38] 石川（2024）・前掲（注 1）。

Lorion (2019), *supra* note 4.

コメント

障害者の権利保障における国内人権機関の役割 ― カナダ人権委員会を例として

金子 匡良（法政大学）

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　IMM としての国内人権機関の独立性
Ⅲ　改革の方向性
Ⅳ　IMM としての国内人権機関の活動－カナダ人権委員会を例として

Ⅰ　はじめに

2024 年に開催された第 9 回日本障害法学会研究大会のシンポジウム②では、「国内人権機関と障害法」と題して、日本における国内人権機関研究の第一人者である山崎公士会員と、内閣府障害者政策委員会委員長や国連障害者権利委員会副委員長等を歴任された石川准会員が報告を行った。両会員の報告の詳細は、本号に掲載された両氏の論考のとおりであるが、両会員の報告は、いずれも障害者権利条約（CRPD）33 条 2 項が定める「条約の実施を促進し、保護し、及び監視するための枠組み」、いわゆる独立監視メカニズ（Independent Monitoring Mechanisms (IMM)）に着目し[1]、IMM としての国内人権機関が果たしうる機能を、各国の事例を参照しつつ考察するという点において共通していた。また、その中では、日本の障害者政策委員会が IMM の役割を担い得るか否かについても、批判的に検討された。

本コメントでは、両会員の報告を受けて、IMM としての国内人権機関の存在意義をその独立性に求めるとともに、カナダ人権委員会を例にとって、国内人権機関が IMM として果たす役割について論じていくこととする。

Ⅱ　IMM としての国内人権機関の独立性

山崎報告で紹介されているとおり、CRPD33 条 2 項では、IMM を設置する際の要件として「締約国は、このような仕組みを指定し、又は設置する場合には、人

権の保護及び促進のための国内機構の地位及び役割に関する原則を考慮に入れる」ことを定めている。ここでいう「人権の保護及び促進のための国内機構の地位及び役割に関する原則」は、国内人権機関の設置基準となる原則であり、一般にパリ原則と呼ばれている[2]。

パリ原則では、国内人権機関の構成員の多元性と並んで、組織の独立性が重要視されている。その最大の理由は、障害者をはじめとするマイノリティの人権保障における民主主義の機能不全に求められるであろう。マイノリティの人権は、議会制をはじめとする多数代表制を基礎とする民主主義プロセスでは、救済の手が届かない場合が多い。なぜならば、マイノリティの声は民主主義プロセスでは代表されにくいからである。そこで、民主主義的に構成された議会や政府といった政治部門からは一定の独立性を保ち、かつ、マイノリティの人権保障に関する知見と経験を有する専門機関が、議会・政府による政策の立案・実施の監視を行うとともに、当事者の申立てを受けて簡易迅速な人権救済を行うことが必要になる。パリ原則が国内人権機関の独立性を強調し、その延長線上で CRPD が独立性を有する IMM の設置を義務づけているのは、このためである。とりわけ障害者は、その絶対数においても、また社会的な位置づけや発言力においても、圧倒的なマイノリティであることを考えれば、専門性を有する独立した IMM の設置が障害者の人権確保には必須の条件といえる。

日本では内閣府の下におかれた障害者政策委員会が IMM に指定されており、石川報告が説明するように、同委員会が限られた権限の範囲内で、一定の監視機能を果たしていることは評価に値する。しかし、山崎報告が指摘するとおり、その独立性が脆弱であることは否定できず、実際、石川報告でも触れられているように、国連障害者権利委員会からも独立性・多様性の不十分さを指摘されている[3]。日本の障害者政策において、独立した監視枠組みが欠如していることは、上述したマイノリティの人権を救済するシステムの不備を示すものであり、早急かつ抜本的な改革が求められる。

Ⅲ　改革の方向性

上述のとおり、CRPD が求める IMM を構築するためには、パリ原則に基づいた独立性のある国内人権機関を設置し、その機関が IMM を担うことが望ましい。しかしながら、山崎報告が指摘するとおり、現状ではその展望はまったく描けない。石川報告ではその理由を、①保守勢力からの懸念、②メディアからの懸念、③世論の支持の欠如の 3 点に求めるが、このうち最も大きな要因は、①の保守勢力か

らの懸念であると思われる[4]。しかし、それは単に一部の政党の政治姿勢や政策に由来するものではなく、その背景には、③の世論の支持の欠如、さらにその根幹には、日本社会に根づいた「人権嫌い」あるいは「人権忌避」の風潮が影響を与えているのではないだろうか。この風潮を緩和するためには、マイノリティの人権に対する理解を深め、それを自分事として認識する世論を形成していかなければならないであろう。そうすれば、マイノリティの利益が民主主義の中に足場を築きやすくなり、保守勢力からの懸念を民主主義の中で押し返すことのできる政治的土壌が醸成されると思われる。

しかし、それが見通せない現在において、当面の改革の方向性を探るとすれば、山崎報告が提言するとおり、独立行政委員会として新たに（仮称）障害者委員会を設立する、あるいは現行の障害者政策委員会の権限強化を図るという選択肢が、最も合理的かつ実現可能性が高いであろう[5]。ただし、山崎報告が前例としてあげる原子力規制委員会のような、いわゆる3条委員会としてこれを設置する場合、所管を内閣府から別の省庁に移管する必要がある。現在の政府の分掌に則れば厚生労働省の所管とすることが考えられるが、一方、障害者政策が福祉や労働だけではなく、文部科学省が所管する教育、国土交通省が所管する交通や建築等にも密接に関係する省庁横断性的なものであることを考慮するならば、内閣府設置法49条1項に基づき[6]、内閣府の外局として3条委員会に準じる組織としてこれを置く方が実効性が高いと思われる。

Ⅳ　IMMとしての国内人権機関の活動－カナダ人権委員会を例として

先に述べたとおり、障害者をはじめとするマイノリティの利益や意向は、多数代表制を基礎とする一般の民主主義プロセスには反映されづらい。しかし、独立したIMMの運用によって、この民主主義の機能不全を補填する活路を見出すことができる。それが、IMMを通じて行われる障害者との活発な対話の実践である。

石川報告も触れているカナダ人権委員会を例にとって、この対話の実践について付言しておこう[7]。石川報告でも説明されたとおり、カナダではCRPDを批准した2010年当時、単一のIMMを指定していなかった。当時のカナダは保守党政権であり、カナダでは傾向的に保守党政権時代には人権政策が低調となることが多い。これに対して、国連障害者権利委員会から改善が勧告され、それを受けて、2019年に国内人権機関であるカナダ人権委員会がIMMに指定されることとなった[8]。なお、当時は保守党から自由党に政権が交代していたが、自由党政権においては人権政策が活発化することが多く、カナダ人権委員会がIMMに指定さ

れたことの背景にも、政権交代の影響があったものと推察される。カナダ人権委員会は、単にパリ原則に基づく国内人権機関であるというばかりではなく、障害者雇用の拡大を目指す雇用衡平法（Employment Equity Act）の実施機関でもあり、またカナダ全土のアクセシビリティの向上を目指すアクセシブル・カナダ法（Accessible Canada Act）の実施機関でもある。こうした点から考えても、カナダにおける IMM として最も相応しい機関であるといえる。

カナダ人権委員会は、国内監視を実施するために、2020 年からカナダ全土で、障害当事者、障害者の家族や介助者、障害者団体等を対象にオンラインでの調査と対話集会を行うという「パブリック・エンゲージメント・プロセス」を開始した。これには延べ約 3000 人が参加し、IMM のあり方についても議論が深められた。この取組で得られた情報や知見に基づいて、カナダ人権委員会は IMM の機能を実践するための行動計画を策定した。そこでは、障害者の貧困、居住、雇用の 3 つが重点項目として設定され、この 3 項目に沿って更なる調査と対話が重ねらることとなった[9]。

また、カナダ人権委員会は、IMM として国連障害者権利委員会に対して 2025 年に独自の報告書を提出している。その中では、パブリック・エンゲージメント・プロセスの結果に基づいて、①政府は政策立案やデータ収集において交差性と包摂性の視点を適用すべきであること、②障害者コミュニティとの信頼関係を構築する努力を行うべきこと、③障害者が適切な住宅に対する人権を完全に行使し、尊厳と自立を持って生活できるよう保障すべきであること、④障害者を立ち退きから守り、ホームレスの根本原因に対処し、緊急シェルターやサービスの利用可能性を確保すべきこと、⑤障害のある子どもや若者に対する教育上の制度的障壁や、障害者に対する医療アクセス上の制度的障壁の除去に取り組むべきことなどが提言されている[10]。

カナダ人権委員会は、このような CRPD 上の IMM として機能しているだけではなく、国際人権条約全般について、カナダ国内の実施状況を監視する役割を果たしている。そのため、CRPD 以外の条約についても、各条約に照らして障害者に関わる状況に問題が見られる場合には、その是正を政府に提言している。例えば、2023 年には、国連人権理事会の普遍的・定期的レビュー（UPR）において、障害者施設に収容されている障害者の状況が、拷問等禁止条約に照らして問題があることを指摘し、拘禁施設の監視体制の強化を定める同条約選択議定書の批准をカナダ政府に求める提言を行うとともに、同内容の公開書簡を関連する閣僚に送付した[11]。加えて、2023 年に現代奴隷に関する特別報告者がカナダを訪問した際には、

障害者が現代奴隷として搾取されていることを指摘する報告書を提出し、同様に先住民族の権利に関する特別報告者が訪問した際には、障害を持つ先住民族が受ける交差差別の問題を摘示する報告書を提出した[12]。

このように、カナダ人権委員会がIMMの機能を果たすことによって、CRPDにとどまらず、あらゆる人権条約上の障害者に関わる問題点を顕在化させ、民主主義プロセスの中では代表されづらい障害者の声を政府や社会に届けることに貢献している。また、このようなカナダ人権委員会の活動は、IIで触れたマイノリティの人権に対する理解を深め、それを自分事として認識する世論の形成にも役立つ。すなわち、当事者との対話に基づいた人権政策の提言は、社会全般に対する効果的な人権教育としても機能し、それが人権救済の実効性をさらに高めるのである。これは山崎報告で触れられた、国内人権機関の存在意義としての三位一体の機能、すなわち政策提言・救済・教育が融合的・相互補完的に実施されるということに他ならない。

こうした点を勘案すると、日本においても、広範な人権問題を所管する国内人権機関として、包括的かつ独立した権能を有する人権委員会を設置し、当該機関がCRPD上のIMMとして機能することが最も効果的であり、かつ、それは障害者政策における世界標準に沿うものでもあるといえる[13]。

1　なお、石川報告ではこれを「国内監視枠組み」と呼び、国連広報センターのホームページでは「独立監視機構」と訳している。（参照、国連広報センターHP（https://www.unic.or.jp/activities/economic_social_development/social_development/integration/disabled/）（最終閲覧2025年8月23日）。）

2　パリ原則については、山崎公士『国内人権機関の意義と役割－人権をまもるシステム構築に向けて』（三省堂、2012年）3頁以下参照。

3　第1回政府報告に対して2022年に出された障害者権利委員会からの総括所見（CRPD/C/JPN/CO/1）では、(a) パリ原則に則した国内人権機構が存在しないこと、(b) 障害者政策委員会は、範囲が限られており、委員間において障害の多様性の代表性及びジェンダー衡平が不十分であることに懸念が示され、①パリ原則に完全に沿った国内人権機構を設置すること、②条約の実施を監視するために、独立性、委員の障害の多様性等を保障しながら障害者政策委員会の公的能力を強化することが勧告された。

4　近年、自民党は選挙公約等において国内人権機関について言及していないが、民主党政権下で人権委員会の設置が議論されていた当時は、それに対して明確な反対の意思表示をしていた。例えば、自民党が政権復帰した第46回衆議院議員総選挙（2012年12月16日投開票）に向けた公約集J-2012では、「民主党の『人権委員会設置法案』に断固反対」とし、その理由として、「人権委員会が新たな人権侵害行為を誘発し、言論統制社会を招来することになり

ます」と述べており、この姿勢は現在でも一貫しているものと思われる。

[5] 石川会員は、障害者基本法を見直し、政策委員会の所掌事務に IMM の任務を明記することを提案している。（石川准「国内実施と国内政策」長瀬修・川島聡・石川准 (編)『障害者権利条約の初回対日審査－総括所見の分析』（法律文化社、2024 年）60 頁。）

[6] 内閣府設置法 49 条①　内閣府には、その外局として、委員会及び庁を置くことができる。

[7] 以下の記述は、カナダ人権委員会のホームページ中に掲載されている「障害者の権利の監視」（Monitoring disability rights）に関するページに依拠している。（https://www.chrc-ccdp.gc.ca/our-work/monitoring-canada-human-rights-obligations/monitoring-disability-rights（最終閲覧 2025 年 8 月 24 日））

[8] カナダ人権委員会の文書では、この役割を「国内監視メカニズム」（National Monitoring Mechanism）と称している。

[9] 調査結果の詳細は、以下の報告書にまとめられている。Canadian Human Rights Commission, What we did and what we learned: Monitoring Disability Rights (Full outcome report from the National Monitoring Mechanism's public engagement process) (2023).

[10] Canadian Human Rights Commission, Submission to the Committee on Rights of Persons with Disabilities on the occasion of Canada's 2nd and 3rd Periodic Review (2025).

[11] Canadian Human Rights Commission, Submission to the United Nations Human Rights Council on the occasion of its review of Canada during the 4th cycle of the Universal Periodic Review (2023).

[12] Canadian Human Rights Commission, Driving Change: The Canadian Human Rights Commission's 2023 Annual Report to Parliament (2024), pp30-31.

[13] 日本政府が国連障害者権利委員会に提出した政府報告に対する審査に、政府代表団の一員として出席した石川准会員は、当時の状況を振り返る中で、世界では国内人権機関が IMM に指定され、政府報告の審査にも関与するのが常識であるのに対して、日本にはそうした機関が未だ存在しないことを「まことになさけない」と述懐している。（石川准「障害者権利委員会　初の総括所見が日本に求めたもの」世界 966 号（2023 年）13 頁。）

シンポジウム要録

国内人権機関と障害法

植木 淳（名城大学）

Ⅰ．報告・コメントの概要

1．山崎公士会員による報告「障害者の権利保障における国内人権機関の役割」

山崎報告によれば、国内人権機関とは立法・行政・司法とは別に人権保障に関する独立した権限を有する国家機関の総称であり、国家による権力濫用あるいは構造的・社会的差別に関して裁判所による救済が不十分なものとなることを踏まえて設置されるものであり、「国内人権機関の地位に関する原則（パリ原則）」に準拠したものである必要がある。

山崎報告によれば、障害者権利条約 33 条は、締約国に対して、中央連絡先の設置、調整の仕組み、監視の枠組みを義務づけており、パリ原則に準拠した国内人権機関による調整・監視が行われることが望ましいが、2022 年の障害者権利委員会による総括所見では、日本に対して、パリ原則に則した国内人権機関が存在しないこと、障害者政策委員会の権限が限定されていること、などが指摘された。そのため、条約の要請を応えるために、（1）独立行政委員会としての障害者委員会（仮称）の新設すること、（2）現行の障害者政策委員会の権限を強化して国及び地方の行為全般を監視対象とすること、（3）障害者の権利保障を含むあらゆる人権課題を扱うパリ原則に準拠した国内人権機関としての人権委員会（仮称）を設置すること、などの方策を検討する必要があると論じられた。

2．石川准会員による報告「国内監視枠組みとしての国内人権機関」

石川報告によれば、障害者権利条約 33 条は、締約国に対して条約の実施状況を監視する国内監視枠組みの設置を義務付けている。そこでは、パリ原則に適合した機関が監視枠組みの中核を担うことが求められており、国内人権機関・オンブズマンが担当する国もあれば、障害者権利保護に特化した専門機関が担当する国もある。報告者は、障害者政策委員会委員長として、政府報告に政策委員会の意見を含めさせることを実現するとともに、建設的対話において冒頭発言の機会を得て、成年後見制度、精神障害者に対する非自発的入院と身体拘束、特別支援学校・学級在籍者数の増加などに係る問題を指摘している。

石川報告によれば、国際社会が日本に対してパリ原則に基づく独立した国内人

権機関の設置を強く要請しているにもかかわらず、それが実現されていない要因には、国内人権機関が政府（行政・警察）の行動を過度に監視するとの保守勢力からの懸念があり、報道の自由が制約されるとのメディアからの懸念がある。それでも、日本における国内人権機関の設置は、国際的な人権基準に照らしても重要な課題であり、実現が強く望まれると論じられた。

3．金子匡良会員によるコメント「国内人権機関と障害法」

金子コメントは、民主主義プロセスの下ではマイノリティの人権が十分に保障されないことから、人権保障に関する知見と経験を有する専門機関が政策の立案・実施の監視を行うとともに、当事者の申立に対して簡易迅速な人権救済を行う必要があるとした上で、日本の障害者政策委員会は独立性が脆弱であり抜本的な改革が必要であることを指摘した。

金子コメントによれば、日本における国内監視枠組みの構築を妨げる主要な要因として、日本社会に根づいた「人権嫌い」の風潮があり、それを克服する活路になりうるのが障害者との対話である。例えば、カナダ人権委員会は、障害当事者、障害者の家族や介助者等を対象に調査と対話集会を行うという「パブリック・エンゲージメント・プロセス」を実施し、そこで得られた情報や知見に基づいて国内監視枠組みの機能を実践する行動計画を策定した。このような事例は国内人権機関の三位一体の機能（政策提言・救済・教育）が融合的に実施されることの好例であり、日本においても広範な人権問題を所管する国内人権機関としての人権委員会を設置し、当該機関が障害者権利条約上の国内監視枠組みとして機能することが必要であると論じられた。

II．質疑応答

長瀬会員から、国内人権機関が実現した際の障害者政策委員会の位置付けに関する質問があった。これに対して、石川会員から、複数の国内監視枠組みが連携している国があることが紹介され、日本で国内人権機関が実現した場合でも、障害者政策委員会は当事者団体の声を直接反映させる場としても必須なものであるとの回答があった。

また、長瀬会員から、イギリスでも国内人権機関の連合体である UKIM の反対にもかかわらず障害者予算の大幅な削減が続いているとの指摘があり、障害分野でもそれ以外でも国内人権機関が自国の人権確保に貢献した具体的事例があるか、との質問があった。これに対して、山崎会員から、ニュージーランドの障害者オ

ンブズパーソンに関わる事例として、魚の冷凍作業をする工場で、障害のある労働者と障害のない労働者とで作業効率に差がなかったにもかかわらず、障害のある労働者が劣位の待遇で扱われていたことに関して、国内法令の規定に基づいて改善の勧告がなされたことにより問題が解決した事例が紹介された。また、石川会員から、オーストラリア人権委員会が先住民の子どもたちを家族から引き離して同化を行う国の政策に対して人権侵害の指摘をしたことにより政策転換がはかられた事例が紹介された。それに関連して、山崎会員から、このようなオーストラリアの先住民における「盗まれた世代」の問題に関しては、オーストラリア人権委員会による全国的な調査により報告書がまとめられ、首相による謝罪にまでつながったことが紹介された。その上で、山崎会員からは、このような事例は国内人権機関には救済機能以上に政策提言機能が重要であることを明らかにするものであるとの指摘があった。

佐々木会員から国内人権機関の人選に関する質問があった。これに対して、金子会員から、多くの国では内閣による任命に対して議会による同意を要件とすることにより民主的正当性を持たせる制度となっているが、多数派による過剰な影響を回避するためには、推薦委員会を設置する、あるいは、最高裁裁判官人事のように人的構成を慣例化させるなどの仕組が求められるとの回答があった。また、山崎会員からは、人権擁護法案に関して議論された時にも推薦委員会の設置などの提案があったものの、その場合には推薦委員会の人選が問題になるなど解決は容易ではないことが指摘された。その一方で、韓国の人権委員会の場合には大統領・司法・国会から均等な人数を推薦するなど、民主主義制度の下での適正な代表を得る仕組がとられていることが紹介された。その上で、日本の場合に３条委員会のような独立行政委員会として設置されるとすれば、推薦プロセスは透明でないとしても、国会承認のプロセスにおける判断に任せられるとの考え方もありうると指摘された。

それを受けて、佐々木会員からは、精神科医療の適正を審査する精神医療審査会などは全く機能していないとの指摘があった（自分が委員になり提案に反対したところクビになった）。また、障害者政策委員会には精神科医の利害を代表して障害者の拘禁を正当化する側の委員が参加しているなどの事情を考えれば、委員会は形骸化するものと考えるべきであり、立法・行政・司法に対抗する「第四の権力」が必要であるとの指摘があった。これに対して、石川会員からは、障害者政策委員会に日精協の委員が参加していることは、逆に日精協の側も障害者政策委員会を「押さえておかなければいけない場所」だと考えていることを意味する

ものであり、当該委員の意見にもかかわらず障害者政策委員会の最終的意見として長期入院及び身体拘束の問題を懸念事項として報告しているとの回答があった。

浅倉会員から、女性差別撤廃条約には国内監視枠組などの仕組がないが、NGOが選択議定書の批准（個人通報制度）を求める活動を行っていることが指摘され、この点につき障害者政策委員会としてはどのような活動を行ってきたかが質問された。これに対して、石川会員からは、国内人権機関の問題を優先して活動してきたため、選択議定書の批准に関しては直接に要求したことがないとの回答があった。その一方で、石川会員からは障害者権利委員会から障害者政策委員会の基盤強化が勧告されたことを受けて、障害者基本法の改正が必要となるとの発言があった。

判例研究①

ひとり親障害者の児童扶養手当と障害基礎年金の併給禁止（京都地判令和３・４・16、最三小判令７･６･10）

ひとり親障害者の児童扶養手当と障害基礎年金の併給禁止

田中 俊（弁護士　弁護団団長）

Ⅰ　事案の概要
Ⅱ　問題の所在
Ⅲ　児童扶養手当制度の変遷
Ⅳ　弁護団の方針ー訴訟で何を争うのか
Ⅴ　第一審京都地裁判決（2021 年 4 月 16 日）
Ⅵ　控訴審　令和 5 年 10 月 26 日大阪高等裁判所判決
Ⅶ　上告審　令和 7 年 6 月 10 日最高裁判決

判例研究では、京都地判令和 3 年 4 月 16 日判決のみを取り上げたが、本稿では、令和 7 年 6 月 10 日最高裁判決も取り上げることとする。

Ⅰ　事案の概要

本件の原告は、線維筋痛症のため身体障害等級 1 級が認定されており、子ども 4 人を育てるシングルマザーである（提訴時）。原告は、2017 年 2 月、京都府内に転入し、転居前から支給を受けていた児童扶養手当の支給を京都でも開始した。その後、少しでも生活が楽になればと思って障害基礎年金の支給を申し出て、同年 4 月に支給が認められた。ところが、被告である京都府は，公的年金給付である障害基礎年金を原告が受給することになったことを理由に，2018 年 1 月、突然，児童扶養手当の支給を停止（以下、「本件停止処分」という、）した。また、併せて，既に支払われた児童扶養手当 2 ヶ月分（128,600 円）を過誤金として返納するように求めた。被告が児童扶養手当の支給を停止した根拠条文は、児童扶養手当法（以下、「法」という。）13 条の 2 第 2 項、児童扶養手当法施行令（以下、「施行令」という。）6 条の 4（令和 2 年改正前）である。

原告は、施行令 6 条の 4 のうち、障害基礎年金を受給しているひとり親に対する児童扶養手当の併給を禁止する部分（以下、「本件併給調整規定」）が、憲法、国際人権条約および児童扶養手当法に反することから、本件停止処分は取り消されるべきであるとして、京都府を被告として、本件停止処分の取消訴訟を提起した。

Ⅱ　問題の所在

本件原告のように障害のある親がひとり親である世帯の場合と異なり、障害のある親に配偶者がいるふたり親世帯の場合には、併給調整の結果、児童扶養手当が支給される。このような取り扱いが異なるのは差別であり、憲法 14 条が保障する法の下の平等に反するのではないかというのがそもそもの問題意識であった。かかる取り扱いは、以下のように、児童扶養手当法を受けて施行令に定めがある。

1　ひとり親世帯に適用される併給調整の定め

(1) 法 13 条の２第２項

児童扶養手当は、受給資格者が公的年金給付（老齢福祉年金を除く。）を受けることができるときは、政令で定めるところにより、その全部又は一部を支給しない（同項１号）。」

(2) 法施行令６条の４（本件併給調整規定）

「上記ａの規定による支給の制限（受給資格者が公的年金給付を支給されている場合）については、①受給資格者に支給される児童扶養手当の額と、②受給資格者に支給される公的年金給付の本体部分及び子加算部分の合計額を比較し、児童扶養手当の方が、低額である場合は、児童扶養手当の全部が支給されず、児童扶養手当の方が高額である場合はその差額が支給される。」

2　ふたり親世帯（児童扶養手当の受給資格者と受給資格者以外の障害のある配偶者とで子を養育している世帯をいう）に適用される併給調整の定め

(1) 児童扶養手当法 13 条の２第１項２号（３号）

母（父）に対する児童扶養手当は、児童が父（母）に支給される公的年金給付の額の加算の対象となっているときは、政令で定めるところにより、その全部又は一部を支給しない。

(2) 法施行令（令和２年改正前のもの）６条の３

上記ａの規定による支給の制限（児童が非受給配偶者に支給される公的年金給付の加算の対象となっている場合）については、①受給資格者に支給される児童扶養手当の額と、②非受給配偶者に支給される公的年金給付のうち児童に係る加算が行われた部分（以下、「子加算部分」という。）の額を比較し、児童扶養手当の方が低額である場合は児童扶養手当の全部が支給されず、児童扶養手当の方が高額である場合はその差額が支給される。

3　小括

以上のように、障害があるひとり親の世帯と、障害がある親がいるふたり親世帯について児童扶養手当が支給されるかは、受給資格者に支給される児童扶養手

当の額と障害者基礎年金の支給額と比較して決める。もっとも比較の対象が異なる。すなわち、ひとり親の場合は、児童扶養手当と障害基礎年金額全体（年金本体部分と子加算部分の合算額）を比較するため、児童扶養手当の方が高額である場合は、およそ考えられないことから、事実上、児童扶養手当が支給される可能性は全くない。これに対し、ふたり親世帯の場合は、受給権者に支給される児童扶養手当額と比較するのは、障害基礎年金の子加算部分のみであるため児童扶養手当の方が高額である場合があり得、その場合差額が支給されるのである。

その結果、障害のあるひとり親は、障害のないひとり親と比べても、不平等な取り扱いとなる。すなわち、障害のないひとり親は、児童扶養手当が全額支給されるのに対し、障害のあるひとり親は児童扶養手当を全く支給されないという結果となる。この点も平等原則に反する。

なお、本件第１審提訴後、訴訟係属中であった平成２年に法改正が行われ、障害のあるひとり親についてもふたり親世帯と同じく、児童扶養手当と子加算を比較して、児童扶養手当の支給を決めるように法改正され、現在問題は解決している。しかし、法改正には遡及効はなく、原告には支給されないままであり訴訟は係属することになった。

Ⅲ　児童扶養手当制度の変遷

児童扶養手当制度は、創設以来、何度か改正がなされてきた。本件を理解する上では、児童扶養手当制度の変遷についての理解が不可欠である。そこで、児童扶養手当制度創設から現在までの制度の変遷を概観する。

1　1962（昭和 37）年　児童扶養手当制度が創設される

死別の母子福祉年金の補完的制度として児童扶養手当制度が創設された。児童扶養手当は、離婚等により稼得能力が失われた生別母子世帯に対し、その所得を補う（所得保障）趣旨の制度として誕生した。背景には離婚の増加があった。二重の社会保障給付を避けるために、公的年金を受け取るときは、児童扶養手当を支給されないものとされた。

2　1973（昭和 48）年改正

老齢福祉年金又は障害福祉年金を受給している母（または養育者）に対して、児童扶養手当が支給されることになった。

それ以外の年金給付（拠出性の老齢年金、障害年金や無拠出性の母子福祉年金等）を受給している場合に児童扶養手当を併給しないという取り扱いは、そのまま維持された。

3　1985（昭和 60）年改正

この年、国民年金法が大きく改正されたことに伴い、児童扶養手当法が改正された。

国民年金法の改正では、基礎年金制度が導入されるとともに、従前の障害年金（拠出制）及び障害福祉年金（無拠出制）が障害基礎年金に一本化された。また、障害基礎年金の受給者がその権利を取得した当時その者によって生計を維持していた子がある場合には、年金額に加算（子加算）がなされることにになった。さらに母子福祉年金は廃止され、遺族年金が支給されることになった。

児童扶養手当法の改正では、児童扶養手当制度を、従来の母子福祉年金制度の補完的制度という位置付けから、母子世帯の生活の安定と自立の促進を通じて児童の健全育成を図ることを目的とする福祉制度と位置付けることを明確にする改正が行われた。他方、老齢福祉年金など公的給付を受けることができるとき、児童扶養手当を支給しないとの改正がなされた。これによって、1973（昭和 48）年改正以前の状態になり、児童扶養手当と公的年金給付の併給は禁止されることとなった。

4　2010（平成 22）年改正

母子だけでなく父子家庭の父にも児童扶養手当を支給する改正が行われた。

5　2014（平成 26）年改正

公的年金給付と児童扶養手当との併給調整を行う旨の規定を設けた。具体的には、ひとり親世帯とふたり親世帯に分けて併給調整を定めた（ダブルスタンダードの基準設定）。

6　2020（平成 2）改正

児童扶養手当の受給資格者が障害基礎年金を受けることができるときは、障害基礎年金の子加算部分の額に相当する額についてのみ併給調整を行い、児童扶養手当の額と障害基礎年金の子加算部分の額の差額について支給される、こととなった。

Ⅳ　弁護団の方針―訴訟で何を争うのか

かつての堀木訴訟がそうであったように、児童扶養手当と公的年金給付を併給すること自体を問題にするのであれば、調整規定を設けている児童扶養手当法 13 条の 2 の違憲性（憲法 25 条、14 条違反）を争うことになる。しかしながら、法令の違憲性を争うとすれば勝訴へのハードルは高くなる。弁護団は、議論した結果、「障害基礎年金と児童扶養手当は制度の目的を異にする別個の制度であるから原則

併給禁止とするのは、違憲の疑いが極めて強いものであるものではあるが、それはさておきとして、」法の委任を受けた法施行令6条の3、6条の4の取り扱いの不平等を問題に絞って、違憲性を争うことにした。

堀木訴訟当時と比べ、後述するように年金制度は大きく変わり障害福祉年金がなくなって障害基礎年金に一本化されている、又、堀木訴訟では立法不作為の違憲性が問題となったが、本件では、法施行令すなわち、行政府の裁量が法による委任の範囲を逸脱するのかを問題にするものである。その中で、検討すべき争点としては、憲法14条違反のほか、児童扶養手当を取り消されたことにより、原告の生存権が侵害されたとして憲法25条に違反するというものである。

V　第一審京都地裁判決（2021年4月16日）

1　当事者の主張

(1) 原告の主張

原告は、堀木訴訟最高裁判決（昭和57年）のあと、昭和60年に行われた社会保障制度の大改革により、児童扶養手当は年金制度から切り離され、独自の制度として展開されることになり、児童扶養手当の趣旨・目的は、ひとり親として子どもの養育を行うことによる経済的負担（支出増）に対する補填として児童の養育を保障する制度となったのであり、この点で、稼得能力の喪失・低下に対応する障害基礎年金をはじめとする年金とは、その性格を異にするものになったと主張した。

また、平成26年に法が改正され、障害基礎年金と児童扶養手当との併給を禁止する規定が改められ、障害基礎年金の受給者がいるふたり親世帯にも児童扶養手当の支給が認められることになった法13条の2第2項1号の趣旨からすれば、障害基礎年金を受給しているひとり親世帯にも児童扶養手当を支給することを法は求めていること、憲法14条の規定、そのほか自由権規約・社会権規約・子どもの権利条約・障害者権利条約等の各種国際人権条約からすれば、差別が生じる本件併給調整規定は、法の認めない不合理な差別であり、法の委任の趣旨を逸脱すると主張した。

(2) 被告京都府の主張

併給調整は、稼得能力の喪失等に対する所得補償という同一の機能、目的を有する公的年金給付と児童扶養手当とを完全に重ねて支給するのは適当でないとの考えに基づくものである。児童扶養手当制度は、離婚等により独力で子の養育と生計の維持を行わなければならなくなったひとり親に対する所得保障を行うため、

そうした稼得能力の低下した母または父に給付を行うことを趣旨、目的とする法律であって、稼得能力の低下に対応するという意味で障害基礎年金と機能、目的を同じくするものである。

昭和 60 年改正により、児童扶養手当の制度は、母子福祉年金の補完的制度という位置づけから、母子世帯の生活の安定と自立の促進を通じて児童の健全育成を図ることを目的とする福祉制度に改められたが、所得補償を行うための制度であるとの趣旨・目的は、同改正後も現在に至るまで変更されていない。

ひとり親とふたり親世帯とでは、生活の安定と自立のために必要な費用が異なること、児童扶養手当と障害基礎年金の受給権者が異なること等があるのであるから、年金及び児童扶養手当の支給について、これらの世帯を別異に取り扱うことには合理的な理由がある。

法 13 条の 2 第 2 項 1 号の文言からすれば、障害基礎年金の本体部分及び子加算部分のいずれもが併給調整の対象に含まれると解するのが法の文言に整合的である。

2　判決要旨

本判決は、児童扶養手当と障害基礎年金の性格については、堀木最高裁判決を参照して、「児童扶養手当は、もともと国民年金法所定の母子福祉年金を補完する制度として設けられたものであり、児童の養育者に対する養育に伴う支出についての保障であることが明らかな児童手当法所定の児童手当とはその性格を異にし、受給者に対する所得補償である点において、障害基礎年金を含む公的年金と基本的に同一の性格を有するものと解するのが相当である」とした。そして、児童扶養手当も、障害基礎年金もともに、稼得能力が低下したことに対して、所得補償の趣旨で給付されるものであるから、児童扶養手当と障害基礎年金（本体部分）との間で併給調整を行うことに合理性がないとは言えないとした。

また、障害のある親に配偶者がいるかいないか（ふたり親かひとり親か）で生じる際については、ふたり親に児童扶養手当が支給されるのは、そもそも児童扶養手当の受給者と障害基礎年金の受給者が異なっているからであり、世帯の構成人数及び受給者が異なるのであるから、両者を単純に比較して配偶者の有無による差別ないし不均衡があるとは言えないとした。

そして、憲法 25 条違反については、原告が、生活保護費及び障害基礎年金として 1 か月約 30 万円の給付がされることを勘案すれば、本件併給調整規定が著しく合理性を書き明らかに裁量の逸脱・濫用とみられるような場合に当たるとは言えないとした。

Ⅵ　控訴審　令和５年10月26日大阪高等裁判所判決

控訴棄却

Ⅶ　上告審　令和７年６月10日最高裁判決

上告棄却

１　多数意見

(1) 憲法25条違反について

「憲法25条の規定の趣旨に応えて具体的にどのような立法措置を講ずるかの選択決定は立法府の広い裁量に委ねられているところ、児童扶養手当法（令和２年法律第40号による改正前のもの。以下同じ。）４条１項の規定に基づく児童扶養手当と国民年金法上の障害基礎年金とは、いずれも我が国の社会保障制度の一部を成すものであり、また、受給権者に対する所得保障の給付である点において性格を同じくするものである」ため、「児童扶養手当と障害基礎年金との間において・・・・・・併給調整を行うかどうか、この具体的な内容としてどのようなものを許容する趣旨で政令に委任するかは、上記の立法府の裁量の範囲に属する事柄であるというべきである。」

(2) 憲法14条違反について

「児童扶養手当法13条の２第２項１号が母又は父に対する児童扶養手当について適用される場合においては、母又は父の一方のみが児童扶養手当及び障害基礎年金の受給権者であるのに対し、同条１項２号又は３号が母又は父に対する児童扶養手当について適用される場合においては、母又は父の一方が児童扶養手当の受給権者であり、他方が障害基礎年金の受給権者であるなどの違いがある」ことなどからすれば、「同条２項１号及びその委任を受けた児童扶養手当法施行令（令和２年政令第318号による改正前のもの。以下同じ。）６条の４が規定する児童扶養手当と障害基礎年金との間の併給調整は、同法13条の２第１項２号又は３号が適用される場合との間で合理的理由のない差別をもたらすものとはいえない」とした。

「児童扶養手当法13条の２第２項１号の規定及び児童扶養手当法施行令６条の４の規定のうち同号所定の公的年金給付中の受給権者に子があることによって加算された部分以外の部分を対象として児童扶養手当の支給を制限する旨を定める部分が、障害基礎年金との併給調整において憲法25条、14条１項に違反するものとはいえない」とし、このことは当裁判所大法廷判決（堀木訴訟最高裁判決等）の趣旨に徴して明らかであるとして、上告を棄却した。

なお、本判決には、宇賀克也裁判官による反対意見がある。

2　宇賀克也裁判官の反対意見ー法施行令第６条の４は、憲法 14 条違反

(1)「原審は、（ｉ）ひとり親世帯では、子の監護者である親自身が障害基礎年金を受給しているのに対して、ふたり親世帯では、子の監護者である親自身が障害基礎年金を受給していない（障害により労働能力の全部又は一部を喪失していないことを前提とした水準の給与所得等を有することが考えられる。）という違いがあるだけでなく、（ii）ひとり親世帯は、監護者である母（又は父）に配偶者がいないが、後者は、監護者である母（又は父）に配偶者がいる（そのため、一定の経済的負担が増える。）という違いもあり、それぞれの状況が同一であるとはいえないとし、このように状況が同一であるとはいえないもの同士を比較しても、同一の事実関係（利益状況）の下で、合理的理由のない差別が存在することを証明したことにはならないと」する。

しかしながら、「『児童の福祉の増進を図る』（児童扶養手当法１条）という同法の究極目的に照らせば・・・・・・子の視点から考えることが必要であり、したがって、生計を一にする世帯単位で子の養育に必要な費用が補填されるかが肝要であ」り、「生計を一にしている世帯でみれば、本件のようなひとり親世帯と上記のようなふたり親世帯の間で、障害基礎年金と児童扶養手当の併給調整について、配偶者の有無によって異なる取扱いがされていることになる」とした。

そして、「ふたり親世帯のほうが、稼得能力が大きいことになり、したがって、所得保障の必要性も低いことになるにもかかわらず、ふたり親世帯のほうがひとり親世帯よりも、有利な併給調整とすることの合理性を説明できないのではないかと思われ・・・・・・上記（ｉ）の相違は、むしろ、ひとり親世帯に有利な併給調整制度とする理由にはなり得ても、ふたり親世帯に有利な併給調整制度とする理由にはなり得ないのではないかと考えられる」とした。また、「ふたり親世帯の場合、世帯員が１人増えることになるから、それに伴う経済的負担が増加する面がある」が、「しかし、他面において、ふたり親世帯の場合、障害のない親が１人存在することにより、障害基礎年金を受給しているひとり親世帯と比較して、経済的負担増が抑制される面もあり得ると考えられる」ことからすれば、「ふたり親世帯であることは、ひとり親世帯と比較して、経済的負担が増加する面と減少する面があるのであるから、経済的負担が増加する面のみに着目する上記（ii）の理由も、障害基礎年金と児童扶養手当の併給調整について、ひとり親世帯に不利な取扱いをすることの合理的理由になるかには疑問がある」とした。

(2) さらに、「原審は・・・・・・ひとり親の場合、子と生計を同じくするので、

障害基礎年金の本体部分は、ひとり親のためにのみ費消されるべき給付と評価することはできず、子のためにも費消されるべき給付と評価せざるを得ず、本体部分の給付請求権の性格が、子加算の部分の給付請求権の性格と法的に異質なものと評価することは困難であるとする」が、「しかし、障害基礎年金の本体部分は、それを受給する者に監護する子がいるか否かにより支給額に変わりはな」く、「それは、障害基礎年金の本体部分は、障害による稼得能力の喪失又は低下を補填する所得保障としての性格を有するからであり、これに対し、障害基礎年金の子加算については、従前の所得や障害の程度によらずに定額が給付されるのであるから・・・・・・子がいることによる支出増を補填する性格が濃いように思われる」ことからすれば、「ひとり親世帯の場合について、障害基礎年金の本体部分と子加算部分の性格の相違を捨象して、当該親は子と生計を同じくするから、障害基礎年金の本体部分と子加算部分は渾然一体として費消されるという前提に立って、子加算部分を含めた障害基礎年金の総額と児童扶養手当の額を比較して併給調整を行うことが正当化されるということにはならないと思われる」とした。

(3) そのうえで、「いかなる社会保障制度を設けるかについて、立法者にかなり広範な立法裁量を認めざるを得ない」ことを認めつつも、「ある社会保障制度を設ける法律が制定された場合、個々の社会保障制度について、そこに合理的に説明できない差別があれば、それは平等原則に違反するといわざるを得ず、その差別の結果、給付が低下した部分が生活保護等により補填されているのであれば、個々の社会保障制度において、合理性が説明できない差別があってもよいということにはならない」とし、「令和２年法律第 40 号による改正前の児童扶養手当法 13 条の２の規定による委任に基づく同法施行令（令和２年政令第 318 号による改正前のもの）６条の４の規定は、憲法 14 条が定める平等原則に違反すると考えざるを得ない」とし、原判決を破棄し自判すべきであるとした。

((1) ～ (3) の見出しは著者による。)

3　小括

堀木訴訟判決の枠組みを維持し、安易に行政の広範な裁量を認めた多数意見と異なり、宇賀裁判官の反対意見は、まさに弁護団が、上告理由書で論じた内容を採用するものであり、裁判は敗訴したが、我々の溜飲を下げるに十分なものであった。

ひとり親障害者の児童扶養手当と障害基礎年金の併給禁止（最三小判令７・６・10）

丸谷 浩介（九州大学）

Ⅰ　事実概要
Ⅱ　判旨
Ⅲ　検討

Ⅰ　事実概要

身体障害者等級１級のＸ（原告、控訴人、上告人）は、配偶者と離別後、４人の子を養育していた。Ｘは現住所に転入後児童扶養手当を受給したが、その後、障害基礎年金の支給決定を受けた。

当時の児童扶養手当法（以下、「法」という。）13 条の２第２項は、児童扶養手当の受給資格者が公的年金給付（老齢福祉年金を除く）を受けることができるときは、政令で定めるところによりその全部又は一部を支給しないと定め、これを受けた同法施行令６条の４(令和２年政令第 318 号による改正前のもの。以下、「本件併給調整規定」という。）では、児童扶養手当の額と公的年金の本体部分及び子加算部分の合計額を比較し、児童扶養手当が低額である場合には児童扶養手当の全部を支給しないものとしていた。Ｙ（被告、被控訴人、被上告人：京都府）は、本件併給調整規定に基づきＸにかかる児童扶養手当の全部について支給を停止した。なお、児童扶養手当の受給資格者と障害がある配偶者が子を養育する世帯（ふたり親世帯）で、児童扶養手当が公的年金給付の子に係る加算よりも高額である場合にはその差額が支給されることとされていた（法 13 条の２第１項２号、同施行令６条の３)。

Ｘは障害基礎年金の子加算部分だけでなく本体部分についても児童扶養手当の支給を停止する旨を定めた本件併給調整規定が①法の委任の範囲を逸脱して違法であるから無効であり、②憲法 14 条、25 条、国際人権規約に反して無効であると主張して、本件併給調整規定に基づいてされた本件処分のうち、障害基礎年金の子加算部分に相当する部分を除く部分の不支給処分の取消しを求めた。

第１審（京都地判令3･4･16 判時 2532 号 51 頁）及び原審（大阪高判令5･10･26 LEX/DB25596799）は本件併給調整規定が法による委任の範囲を逸脱

する違法な政令であるということができず、憲法 25 条、14 条、社会権規約２条２項又は自由権規約 26 条に反しないとして請求を棄却した。

Ⅱ　判旨

１　「憲法 25 条の規定の趣旨に応えて具体的にどのような立法措置を講ずるかの選択決定は立法府の広い裁量に委ねられているところ」…「児童扶養手当と国民年金法上の障害基礎年金とは、いずれも我が国の社会保障制度の一部を成すものであり、また、受給権者に対する所得保障の給付である点において性格を同じくするものである。そうすると、児童扶養手当と障害基礎年金との間において社会保障給付の全般的公平を図るために併給調整を行うかどうか、この具体的な内容としてどのようなものを許容する趣旨で政令に委任するかは、上記の立法府の裁量の範囲に属する事柄であるというべきである」。

２　Ｘのような「母又は父に対する児童扶養手当について適用される場合においては、母又は父の一方のみが児童扶養手当及び障害基礎年金の受給権者であるのに対し」…ふたり親の場合には「母又は父の一方が児童扶養手当の受給権者であり、他方が障害基礎年金の受給権者であるなどの違いがある」。これらを総合的に判断すると、ひとり親とふたり親「との間で合理的理由のない差別をもたらすものとはいえない」から、「公的年金給付中の受給権者に子があることによって加算された部分以外の部分を対象として児童扶養手当の支給を制限する旨を定める部分が、障害基礎年金との併給調整において憲法 25 条、14 条１項に違反するものとはいえない」。なお、裁判官宇賀克也の反対意見がある。

Ⅲ　検討

１　本判決の意義

本判決は、ひとり親で児童扶養手当を受給していた障害者が、国民年金法所定の障害基礎年金の本体部分と子加算を受け、本件併給調整規定により児童扶養手当の全部を不支給とされたことにつき、憲法 14 条１項、同法 25 条を根拠に処分の取消しを求めた事例である。

父母が婚姻を解消した等の事情で児童を監護する母又は父には児童扶養手当が支給されるが（法４①）、本件処分時は児童扶養手当の受給権者が公的年金を受けることができるときは政令で定めるところにより児童扶養手当の全部又は一部を支給しないものとされていた。これを受けた本件併給調整規定が設けられていたが、障害基礎年金を含む公的年金を受けることができる場合には児童扶養手当を

受給することができなかった。その後、2014（平成26）年の次世代育成対策推進法一部改正によりふたり親には児童扶養手当の一部が支給されることになったが、ひとり親の場合には政令改正が見送られていた。本件はこのような事情で生じた問題である。さらに、2022（令和4）年の法改正で、本件併給調整規定が廃止された。

本判決類似事案である堀木訴訟は、無拠出の障害福祉年金と児童扶養手当法本則による児童扶養手当の併給調整規定の合理性につき立法裁量の当否が争われたものであった。それに対して本件は、拠出制の障害基礎年金と児童扶養手当との併給調整が争われたということ、児童扶養手当の受給権者に対する支給停止処分の取消しが争われたこと、併給調整規定が法ではなく施行令にその根拠をもつ点で行政立法裁量の当否が争われた相違がある。

第1審は、児童扶養手当と障害基礎年金の本体部部分が稼得能力の低下等に対する所得補償という趣旨において基本的に同一の性格であるから併給調整を行うことに合理性がないとはいえず、併給調整を行うかどうかは立法府ないし立法府の委任を受けた行政府の裁量の範囲に属するものであって、ひとり親とふたり親では世帯構成人員数と受給者を異にするから不当な差別的取扱いにあたるとはいえないとした。

これに対し原審は、①本件併給調整規定が法の委任を逸脱するかについて、2014（平成26）年のふたり親併給調整規定に係る改正前後でひとり親に係る取り扱いの解釈変更がなされていないこと、予算支出を必要とする政令によって定められる併給調整規定について、財務大臣を含めた内閣の全閣僚がひとり親併給調整を行うことについて了解したとはいえないことを理由に、法の委任を逸脱しておらず、②ひとり親とふたり親世帯間での比較については同一の事実関係・利益状況にないから、合理的理由のない差別が存在することを証明したことにならない、とした。

これに対して本判決は①児童扶養手当と障害基礎年金が受給権者に対する所得保障である点において同じ性格であり、併給調整を行うことと政令委任が立法裁量に属すること、②ひとり親は児童扶養手当と障害基礎年金の受給権者になるのに対し、ふたり親は一方配偶者が児童扶養手当の受給権者であり、他方配偶者が障害基礎年金受給権者であること、③生活保護等の各種社会保障制度が存在していることを理由にXの請求を退けた。

これに対し宇賀反対意見は②の利益状況を比較する際に法の目的規定から「形式的には児童扶養手当の受給権者は親であっても、子の視点から考えることが必

要」であり、障害基礎年金の本体部分と子加算部分の「性格の相違」を指摘し、併給調整の正当性を検討する。また③については個々の社会保障制度に合理的に説明できない差別があれば平等原則に違反するから、生活保護等の他の社会保障制度があること、財政上の制約があることが平等原則違反を正当化する理由にならない、とする。

本稿は社会保障法学がこれまで指摘してきた所得保障法の構造から本判決を検討するものであり、その立脚点は宇賀反対意見に通じるところがある。

2　憲法 25 条について

(1) 所得保障

判旨 1 では、①憲法 25 条による立法の選択決定が広範な裁量に委ねられていること、②児童扶養手当法と国民年金法が「社会保障制度」の一部であること、③両者が受給権者に対する所得保障の制度であること、④所得保障の給付である点で両者は同じ性格を有すること、⑤ -a その結果、社会保障給付の全般的公平を行うために併給調整を行うかどうか、及び⑤ -b 併給調整の具体的な内容としてどのようなものを許容するか、⑥具体的な内容を政令に委任することが許されるか、についてはすべて立法裁量に属する事柄であるという。

このうち①②③については異論なかろう。問題は③の含意と④のつながりにある。つまり、③の所得保障であるという点では確かに同じであるが、所得保障の趣旨目的と機能は異なることがあり得る。法の目的規定からすると、児童扶養手当法は（ア）家庭の生活の安定と（イ）児童の自立の促進寄与をすることによって(ウ)児童の福祉の増進を図ることを目的としている。これに対し､国民年金法(当時）は（エ）老齢、障害又は死亡によって国民生活の安定がそこなわれることを国民の共同連帯によって防止することによって、（オ）健全な国民生活の維持及び向上に寄与することを目的としている。

つまり、児童扶養手当の目的は「児童の福祉の増進」であるのに対し、国民年金の目的は「健全な国民生活の維持及び向上に寄与すること」にあり、両者の目的は明確に異なるのである。「健全な国民生活」に「児童の福祉」が包含されるから両者の目的は共通である、とするのが法廷意見であろう。しかし国民年金法の要保障者が「国民」であるのに対し、児童扶養手当法の要保障者が「児童」であることを看過できない。つまり、両法では目的が重複しない領域も存在するのである。そして機能の面からみても「生活の安定」を図る国民年金法に対し、「児童の福祉」を図る児童扶養手当法では、保障すべき機能も異なることになる。

このように、児童扶養手当と国民年金を所得保障の語で統一的に把握することは、両法の趣旨目的を捨象するものであって適切でない。また、所得保障を機能面から把握するとしても、発生した受給権に基づいて期待される受益者が受給権者本人であるのか、それとも受給権者に養育される子であるのかといった点が異なること、稼得能力の喪失減退に対応する給付であるか、あるいは余儀なくされる特別の出費に対する補填であるかについて、所得保障の語で統一的に把握することはできないはずである。そうすると③及び④のつながりに論的一貫性を欠くように思われる。

(2) 政令委任

⑥の政令委任につき、政令が法律の趣旨目的に反する場合には当該政令の効力が否定される1。そうすると本判決は、本来ならば法の趣旨を確定した上で、併給を禁じる児童扶養手当施行令が法の趣旨を逸脱していないかの適法性を判断すべきであった。この点で⑤-a、⑤-bから⑥を判断する際に本件併給調整規定が法の趣旨目的を逸脱していないかについて、法の趣旨目的に基づいて説明すべきであった。法は「全部または一部」を支給しないと定めているが、施行令は全部不支給だけを定めており、一部不支給を許容していない施行令が法の趣旨を逸脱していないか、という論点で議論することも可能であった。2020（令和2）年法律第40号により法13条の2第3項が改正され、障害基礎年金の子加算が支給される場合の児童扶養手当との差額を支給することとされたが、この改正によると、差額を支給することが少なくとも不合理ではない、ということになるのであるから、一部不支給の合理性を判断することもできたように思われる。

なお、原審では支給範囲の制限について省令ではなく政令で定めることに着目し、政令は厚生労働大臣のみの決裁でなく財務大臣をも含めた全閣僚の決裁を求めているけれども、厚生労働大臣が財務大臣に対して「より多額の予算を要する」内容の政令制定の了解を求めた事実が存在しないから、そのような内容に沿ったX主張のような併給調整規定を設けることは「かえって、立法による委任の範囲を超える」としていた。この説示は最高裁では採用されていない。

3　憲法14条について

(1) 判決の比較対象者

本判決では、ひとり親とふたり親の法的地位に関する比較を行うに際し、ひとり親が児童扶養手当と障害基礎年金の両方の受給権者であるという法的地位と、ふたり親では一方配偶者が児童扶養手当の受給権者であり、他方配偶者が障害基

礎年金の受給権者であるという法的地位を比較する。

このような比較対象者の設定には二つの点で疑問が残る。ひとつは、受給権の帰属先が個人単位であるのに対し、この比較対象者は世帯単位で構成されていることである。確かに生活単位は世帯単位で構成されることが多いのであるが、法は明確に受給権者を個人単位で定めているのであるから、比較対象者の設定はまず個人を単位とすべきである。その意味ではふたり親のうち一方とひとり親とを比較すべきということになるが、ふたり親のいずれかに児童扶養手当と障害基礎年金の受給権が同時に発生することはないため、個人を単位として比較対象者を設定することはできなくなってしまう。

もう一つの疑問は、受給権者と受益者が同一人である場合にのみこのような比較が可能になるということである。児童扶養手当法は確かに受給権者を父や母にしているが、その受益者が児童であることを想定している。同様に、障害基礎年金も障害者を受給権者としているが、子加算の受益は児童にも及ぶとも考えられる。そうすると、法の趣旨目的に沿った受益者は誰なのか、その場合の受益とは何なのかを考えてみる必要がある。項を改めて検討する。

（2）併給調整規定の合理性基準

同一人に複数の給付事由が重複して発生する場合の併給調整は、同一の性質である給付が発生している場合に行われる。ILO102 号条約（社会保障の最低基準に関する条約）69 条 c 号も併給調整を認めているが、それは要保障事故が複数重なっても稼得能力の喪失減退が比例的に加重されることにならず、同一人に対して二以上の社会保障給付を支給することは、社会保障の目的から見て的を射たものではないことがその理由である。

もっともこの説明が適合するのは、所得保障給付の目的がもっぱら稼得能力の喪失減退を補填することにある場合に限られる。同一に人に二以上の要保障事故が発生しても、それに比例して稼得能力が喪失減退されるわけではないからである。

では、稼得能力の喪失減退ではない社会保障給付を観念できるのか。この点は ILO102 号条約の同規定が「家族手当を除く」としていることに着目しなければならない。同条は所得保障給付が稼得能力の喪失減退に対する補填に還元されず、要保障事故の発生により特別の出費を余儀なくされることを社会的リスクと把握しているのである。また、イギリスのベヴァリッジ報告では所得保障の対象を「稼得中断時の所得維持」にとどまらず「扶養喪失の給付」と「特別の出費」から構成し、それぞれに対応する所得保障制度が整備されなければならないとしていた。

日本でも 1950（昭和 25）年の社会保障制度審議会勧告で社会保障の定義に「多子」を含めていたのは養育費用の出費が余儀なくされ、ひいては特別出費が生活困窮状態を招来させることに着目していたのであった。そして学説でも稼得能力の喪失・減退とは別に出費の増大が要保障事故となるべきことが指摘され、通説的見解となっている 2。併給調整の合理性を検討するには、稼得能力の喪失減退に止まらず、余儀なくされる特別の出費に関する併給調整の合理性も含めて検討されなければならない。宇賀反対意見も同様の視点に立脚しているものと思われる。

4　所得保障法の構造的把握

(1) 稼得能力の喪失・減退

このような意味で所得保障法を把握するとき、併給調整の合理性を審査する場合にはその構造を把握しなければならない。これには稼得能力の喪失・低下に対応する給付と、特別の出費に対応する給付は、それぞれの目的と受益者に応じて調整すべきという観点からいくつかの視点を提示することが必要になる。

稼得能力の喪失・減退に着目すると、①障害があるが故に余儀なくされる稼得能力の喪失・減退がある。これは障害基礎年金の本体部分に合致する。そして②障害者が児童を養育するが故に余儀なくされる稼得能力の喪失・減退が考えられる。障害者であるが故に就労が制限されるに加え、児童を養育するために更なる就労制限があるような場合である。これに対応するのは障害基礎年金の子加算であろう。さらに③ひとり親が児童を養育する故に余儀なくされる稼得能力の喪失・減退は、児童扶養手当や遺族基礎年金があろう。また、④一般的に、親が子を養育する故に余儀なくされる稼得能力の喪失・減退があろう。これは児童手当が該当する。

(2) 受給権者の特別出費

特別の出費に着目すると、⑤障害者が生活することに伴う特別の出費がある。これは、障害基礎年金の本体部分と、特別児童扶養手当法に基づき 20 歳以上であって日常生活において常時特別の介護を必要とする者に対して支給される特別障害者手当がこれにあたる。また、⑥障害者が児童を養育することに伴う特別の出費として障害基礎年金の子加算部分、児童扶養手当がある。そして⑦ひとり親が児童を養育することに伴う特別の出費につき、児童扶養手当が想定できる。さらに⑧一般的に親が児童を健全に成長発達させることに伴う特別の出費として児童手当も想定できる。

(3) 児童自身の所得保障ニーズ

第三に児童が健全に成長発達することに伴う特別の出費の観点から児童自身の所得保障ニーズに着目し、⑨親が障害者である場合に児童が健全に成長発達することに伴う特別の出費として、障害基礎年金の子加算、⑩親がひとり親である場合に児童自身が健全に成長発達することに伴う特別の出費として児童扶養手当が、さらに、⑪児童自身が健全に成長発達することに要する特別の出費には児童扶養手当が観念できる。

以上のように、受益者類型と各々のニードに対して一つの給付が用意されているわけではない。児童扶養手当や障害基礎年金は、それぞれが複数のニードに対応する給付として包括的に所得保障を行う。だからといって所得保障の語で包括できるのではなく、異なるニードを捨象することなく包括的に調整することが、法で求められているのである。

5　併給調整の議論のために

これらの類型化は発生しているニーズを抽出したものであり、それぞれ社会保障法が対応してきたニードである。しかしながらこれらのニードは排他的なものでなく独立して存在しているわけではない。中には重複して調整可能なニードも存在するであろう。しかしそれでも原理的に調整できないニードも存在し（たとえば稼得能力喪失・減退と特別出費は別のニードであって調整できない)、それを見極めるためには法の制定形式ではなく給付の性質決定を丹念に行う必要があろう。

---

[1] 認知された児童を除外する旨の政令の無効を宣言した児童扶養手当資格喪失処分取消請求事件（最一小判平成 14･1･31 民集 56 巻 1 号 246 頁参照。

[2] 荒木誠之『社会保障法読本〔第 3 版〕』（有斐閣、2002）254 頁、籾井常喜『社会保障法（労働法実務体系)』（総合労働研究所、1972）44 頁、河野正輝「併給調整の構造と不合理性」岡山大学法学会雑誌 21 巻 3・4 号（1971）1 頁、河野正輝「併給調整問題の新たな局面と堀木訴訟」法時 54 巻 7 号（1982）19 頁、加藤智章「社会保障制度における生活保障と所得保障」日本社会保障法学会編『講座社会保障法第 2 巻・所得保障法』（法律文化社、2001）35 頁、笠木映里「現代の労働者と社会保障制度」日本労働研究雑誌 612 号（2011）44 頁。

判例研究②

聴覚障害児の逸失利益
（大阪地判令和５・２・27）

聴覚障害女児逸失利益裁判
第一審大阪地裁判決

松田 崚（弁護士）

Ⅰ　事案の概要
Ⅱ　争点・原判決の内容・控訴審判決について
Ⅲ　第一審における被告らの主張
Ⅳ　原判決の内容・理由
Ⅴ　原判決の問題点・控訴審における弁護団の主な主張立証 (松田要旨)
Ⅵ　最後に

Ⅰ　事案の概要

本件訴訟は、交通事故により死亡した女児 (事故当時 11 歳、先天性両側感音性難聴があった) の遺族による、運転者及び当時の運転手の雇用主に対する損害賠償請求事件である。

Ⅱ　争点・原判決の内容・控訴審判決について

聴覚障害のある子ども (未就労) が交通事故により死亡した場合、逸失利益をどのように算定すべきかが争点となった。

第一審判決 (大阪地方裁判所令和 5 年 2 月 27 日、以下「原判決」) は、逸失利益の基礎収入を全労働者平均賃金の 85％に減額して算定するものであった。原告らは控訴。

なお、障害法学会報告後、控訴審・大阪高等裁判所令和 7 年 1 月 20 日判決は、原判決を変更し、「**未成年者の逸失利益を認定するにあたって全労働者平均賃金を用いる際には、一般に当該未成年者の諸々の能力の高低を個別的に問うことなくその数値を用いているのが通例であり、あえて全労働者平均賃金を増額又は減額して用いることが許容されるのは、損害の衡平な分担の理念に照らして、全労働者平均賃金を基礎収入として認めることにつき顕著な妨げとなる事由が存在する場合に限られる**」と判示し、全労働者平均賃金を基礎収入として逸失利益を算定した。双方控訴せず、控訴審判決が確定。

Ⅲ　第一審における被告らの主張

1　被告らは、当初女性労働者の平均賃金の 40％ (年約 153 万円) を基礎収入と主張。その後厚生労働省調査による平成 30 年聴覚障害者の平均賃金の存在を知ったとして主張撤回し、基礎収入は 294 万 7000 円 (全労働者平均賃金の約 60％) と主張。

2　被告ら代理人は、概ね次のようにその根拠を主張

・自賠責後遺障害別表等級の分類によれば聴覚障害の有無やその程度は労働能力に影響を与える、ひいては将来の収入にも影響を与える

・被害女児の聴覚障害の程度として、聴力は後遺障害 4 級相当であり、労働能力喪失率は 92％であるから、92％の労働能力喪失と評価

・聴覚障害の進学と就労の実態として、聴覚障害者は思考力・言語力・学力を獲得するのが難しく、聴覚障害児童は健聴児童に比べて大学等に進学できる学力を獲得できることが困難。仮に大学等に進学できても、十分な情報保障や周囲の理解が得られず、高等教育の学習に支障が出ることが少なくない、就労でも依然として情報保障の不足や周囲の聴覚障害に対する理解・配慮の欠如に悩まされることが多い等の問題点があり、就職自体も難しい。就職できたとしても非正規社員が多く、昇進できる者も少なく、転職を繰り返す者も多い、辞職し未就業者になる者も多い、聴覚障害者が得られる賃金は低廉なものとなる

・交通事故損害賠償請求事件は「現状回復」と「損害の公平な分担」という理念のもと証拠から認定できる「損害」を算定してん補を図ることが目的、特に逸失利益は労働能力に関わる損害項目である以上被害女児の聴覚障害が労働能力にどの程度影響を与えるものかその影響を基礎収入の算定にどの程度斟酌すべきかにつき主張する必要。また、将来予測を伴うため不確定要素の多い要素の多い逸失利益が問題となっている以上、蓋然性のある損害は幾らであるかを検討する必要があり、その前提として現状において聴覚障害者が置かれている就労状況や環境も検討する必要

Ⅳ　原判決の内容・理由

1　原判決は、被害女児に聴覚障害があることを理由に、平成 30 年全労働者の平均賃金 497 万 2000 円の 85％に相当する 422 万 6200 円を基礎収入額と認定。

2　理由

勉学や他者との関わりに対する意欲と両親による支援が十分にあり、年齢相応の学力や思考力を身につけていく蓋然性があったといえ将来様々な就労可能性が

あったと認定しながら、他方で、被害女児に感音性難聴があり、聴力障害は労災保険法施行規則や自賠法施行令別表第２においてその程度に応じて後遺障害の等級が定められ、労働能力喪失率が定められており、これは「聴力障害によって就労の上で他者とのコミュニケーションが制限され、その結果、労働能力が制限されることを前提としたものと認められ」、…「聴力障害が労働能力を制限し得る事実であること自体は否定できない」として、被害女児について、「聴力障害は、…コミュニケーションに与える影響としては…労働能力に影響がない程度のものであったということはできない」とした上で、被害女児の死亡時を基準として被害女児が将来就労により得られであろう収入について次のように検討し、85％という結論を導いた。

・聴力障害がコミュニケーションを制限することにより労働能力を制限し得る事実であること自体は否定することができず、「聴覚障害者と障害がない者の収入の差は、聴力障害による労働能力の制限も原因となっていると認められるから、基礎収入についてこの事実をないものとして検討することはできない」。

V　原判決の問題点・控訴審における弁護団の主な主張立証 (松田要旨)

1　音声情報を伝達する手段に代わるものと、中枢系で学習した知識があれば、聴覚障害がない者と同等にコミュニケーションができること

聴覚とは、本来、末梢系 (いわゆる感覚器官としての耳) と中枢系 (いわゆる脳) の２つをあわせたシステムであり、末梢系は音の情報を伝達するという生理学的機能、中枢系は伝達された音の情報を分析し、言語として理解し、言語知識を蓄積する心理学的な機能である。例えば、「リンゴ」を知らなければリンゴと聞いても、中枢系に知識がないためリンゴと理解することができない。

言語力、学力、コミュニケーション能力は、中枢系の発達による。抹消系に聴力障害がある場合、情報が中枢系まで届くようにする必要があり、手話や文字、またそれらの通訳をつけることで聴者と同等に力を伸ばすことができる、コミュニケーションは「聴力」が一番大事なのではなく中枢系に届く方法を使っているかどうかが一番重要であり、「聴力」が正常であることが言語力、学力、コミュニケーション能力の発達に不可欠な要素ではないこと、ろう教育では長らく手話が禁止されており末梢系の聴力障害により中枢系たる脳に情報を届けることが困難といえる教育方法だったため、子どもたちの能力が育たなかった状況があったが、2000 年以降は音声に限らず手話や文字などを使って、中枢系にきちんと情報を届

ける教育方針に転換されていること、被害女児には中枢系には障害がなく聴覚を活用しコミュニケーションする能力があったといえること、このままの状態で教育を受け続ければ能力は発達でき年齢相応に成長していたといえる。控訴審でろう教育専門家の尋問により追加立証した。

原判決は「聴力障害」という言葉を用いているが、聴力障害は末梢系の生理学的機能不全を意味するにすぎず、聴力の有無、聴力のレベル・程度も末梢系の障害像を示すだけであるにもかかわらず、コミュニケーションにおける中枢系である言語・認知・社会性等の発達には全く注意を向けず、抹消系たる聴力で中枢系たる学力、コミュニケーション能力、言語力を不適切に不当評価している誤りがある。「聴力障害によって就労の上で他者とのコミュニケーションが制限される」との判示は誤りである。

２　被害女児の労働能力の評価の誤り

被害女児は、年齢相応の言語知識、学年相当の能力を身に着け、大学進学した場合合理的配慮が整備された環境において聞こえる学生と対等に学び、労働能力の基礎となる高度な知識、専門的な知識を身につけることができていたといえる。また、就労の際には、この能力を高め、関心や蓄積した能力にあわせて就職先を探していたといえ、聾学校においても社会的障壁を理解し、自身の障害についても説明できるようにするための教育機会があり、卒業後、力を身に着けて仕事に入り、社会的障壁を発見し、このような合理的配慮がほしいと対話していけると考えられる。音声言語のみに限定しない就労環境で必要な合理的配慮を提供し、情報機器等を活用すれば、コミュニケーションは制限されず、労働能力も制限されず、むしろ発揮できると考えられる。

３　原判決は「コミュニケーション」を音声に限るという過ちを犯している

「コミュニケーション」は、意思疎通の手段 (音声) の次元のみで語られるものではなく、発達心理学的には、相手の意図や思考を推測し、場面や文脈に則りやりとりをし、会話が噛み合わなかった場合、質問や確認等で修正を行う等、その時々の状況に応じて言語・認知・社会性等の知識を活用して相手と会話したり相手との人間関係を形成したりする活動である。被害女児は、日記等資料からそうした知識を習得していることがうかがえる。

原判決のいう「コミュニケーション」はコミュニケーションを音声だけとする通念・意識や習慣に基づく見解である。しかし、障害者権利条約 2 条の意思疎通

の定義内容、障害者基本法 3 条 3 号の意思疎通手段選択確保等の規定内容等からすれば、本件事故のあった平成 30 年時点で、法体系における「コミュニケーション」に関わる定義は障害者基本法のいう「すべての障害者が、障害者でない者と等しく、基本的人権を享有する個人としての尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有すること」を前提とした上で「コミュニケーション」の手段には言語、文字の表示等が含まれることになるにもかかわらず、原判決は意思疎通の手段を音声のみに限定しており、自ら障害者法制度に言及しているにもかかわらず論理破綻、無理解を露呈している。

障害のある者が障害特性を踏まえて必要な意思疎通の形態、手段及び様式を選択・活用しているにもかかわらず、音声言語のみで行うものだと多数派によって一方的に決められることは、障害を理由にした差別・排除につながりかねない。コミュニケーションは音声言語で行うものだという多数派の通念は「社会的障壁」(障害者基本法 2 条 2 号) としての「慣行、観念」に該当する。「障害者法制等」では、障害のある当事者との双方の建設的対話による相互理解を通じて伝達手段を決めることが想定されている筈なのに、法の担い手である裁判所が法の適用を誤った。

４　「個人の聴力障害→労働能力制限」という論理は医学モデルから脱却できていないという誤りがあること

原判決は、コミュニケーションができないのは聴力障害が理由であると結びつけているが、障害の原因は個人にあるという医学モデルに依拠するものである。

障害者法制は社会モデルに転換している。労働能力が制限される原因は個人ではなく、社会にあると考えるのが社会モデルである。音声情報が入ってこないのであればその原因は聴力に障害がある (医学モデル) ではなく、音声情報を入りにくくしている社会にこそ原因を求めるのが社会モデルであり、聴覚障害のある者がコミュニケーション上の制限がなくなるよう合理的配慮の提供をしなければならない。

岸田総理 (当時) は、優生保護法最高裁判決を受け設立された障害者に対する偏見や差別のない共生社会の実現に向けた対策推進本部での第 1 回挨拶においても社会モデルによってたつことを明言しており、障害者法制と行政の長がこぞって医学モデルを過去のものとして決別し社会モデルに立っている。司法権を司る裁判所においても、社会モデルによらなければならない。

5　労働能力の制限根拠に後遺障害等級の労働能力喪失率を用いることは不合理

数字の元になっている昭和 32 年の労働局長通達の喪失率基準は、昭和 6 年度の労働者災害扶助法施行令に基づくものであるが、知見に基づいて科学的に導き出したものではない。法制度、意識の変化や IT 化がすすむ労働実態からみても本件における妥当性合理性を見出すことはできない。

原判決は、生まれつき聴覚障害のある者に必ずしもこれを参考にすることはできないと述べつつ、逆に聴力障害のある者の労働能力が制限される根拠として労働能力喪失率を挙げるという論理矛盾がある。

6　平成 30 年の聴覚障害者平均賃金を根拠とすることはできないこと

平成 30 年の調査時点では平成 28 年に施行された障害者差別解消法・障害者雇用促進法が反映されていないから、差別が織り込まれているものといえ、この調査結果を前提として用いること自体誤っている。

なお全労働者平均賃金の元となる賃金センサスの対象には、障害のある者の賃金も含まれており、賃金センサス上全労働者平均賃金を障害の有無によって区別していない。

7　聴力障害は労働の非本質部分にあたり、合理的配慮はこの部分についてされること、本質部分が確保されている以上取扱いに差を設けることは差別になること

憲法 14 条はその事柄の本質部分において等しい者を等しく扱い、非本質部分は考慮してはならないという趣旨である。

聴力障害は、職業の本質部分を制限するものではない。例えば有資格者の適性は、性別や年齢という属性で決まるのではないのと同様、障害という属性で決まるものではない。合理的配慮は、労働能力の提供に直接かかわらない、労働の非本質的部分の制限においてである。手話や筆談、音声認識アプリなどを活用することによって必要な能力・知識を身につけ、資格を得た後の日常的な業務においても、中枢系に届く方法、すなわち音声や聴覚活用に限られるのではなく、耳という感覚器官 (抹消系) の代わりとなるものとして手話や筆談、音声認識アプリ等の方法によることも可能であり、合理的配慮として提供されるものである。聴覚活用によっても聞き漏らしがあることや疲労感があるとしてもそのことを前提に、そのリスクや疲労軽減のために、手話や文字を併用すると言った合理的配慮につき調整を行い、補聴器の調整等も行いながら業務に臨むことが可能であり、有資格者

に限らず、一般業務に従事する者についてもこの点は妥当する。

本質部分が確保されている以上聴力障害の有無によって取扱いに差を設けることは、民法が解釈基準 (民法 2 条) とする、憲法第 13 条の定める個人の尊厳と人格、憲法 14 条の定める平等原則を無視する他、障害者権利条約、障害者法制に抵触する。

理論面について川島聡教授意見書を提出し、また聴覚障害者の就労環境の実態について、聴力障害が労働能力を制限しているといえるのかに関して、日常的に筆談や要約筆記、手話通訳、音声認識アプリといった合理的配慮の下、業務を遂行していること、過去には十分な配慮を受けることができなかったが、就業先と対話、交渉を重ねて合理的配慮の提供を受けるに至った例もある、職場定着し、重要な業務を任されるようになり、昇進・昇給する例もあること等を 14 名の陳述書により控訴審で追加立証した。

8　人間の尊厳・平等原則に照らし、規範的判断をすべきこと

原判決の根底には、被害女児に全労働者平均賃金に基づく基礎収入を認めてしまうと現実に生じた「損害」以上の損害のてん補を認めることになるという価値判断があると推測されるが、そもそも、生命・身体の価値は本質的に金銭に換算しえない、市場価値を有さない性質を帯びることから、全労働者の平均賃金に基づく基礎収入を認めることが、被害女児に損害以上の補填を認めることになるということ自体おかしなことであり、過大な負担を強いるものでも不公正な結果が生じるものでもなく、加害者を利するだけの結果となる。

人身損害の場合、そこで侵害された生命・身体の侵害によってどのような額の損害が発生したと考えるかに当たっては、何らかの意味において規範的な判断をともなう「評価」が不可欠である。

人の生命という法益が侵害された場合の「損害」の算定は、単なる計算の問題ではなく、規範的判断が求められ、その際重視されるべき規範的要素は、障害者権利条約や障害者基本法が保障する、人間の尊厳の尊重やその本質的価値の平等である。

「あらゆる証拠資料に基づき、経験則と良識を活用して、できる限り蓋然性のある額を算出するように努め」(最高裁昭和 39 年 6 月 24 日判決) なければならないがその趣旨は、年少者等の賠償を切り縮めるためのものでなければ、将来の収入予測が (高度の) 蓋然性をもって証明すべきとしたものでもなく (年少者の将来の収入を蓋然性をもって立証することはおよそ不可能)、将来の単純な予測ではな

く、「良心を十分に活用して」こうあるべきだという規範的判断が求められる。

原判決には、障害のある者は障害がある限り、労働能力及び収入面において半永久的に障害のない者と同等になることはないという前提に立ち、人間として85％の価値しか見いだせないということになる。かかる判断が「蓋然性による事実認定」を通して行われる場合には、これこそが偏見、無意識の差別であって、「障害があれば労働能力が低い (はずだ)」という決めつけ・偏見が透けて見える。障害がある者は障害がないものに比べ、能力に劣るという差別意識が潜んでいる。損害の衡平な分担という理念にはるかに及ばず、これこそが控訴審において克服されるべき「社会的障壁」である。

憲法 14 条について「憲法その他の法令における差別の禁止規定は、一定の属性…を有する者について、歴史的な経緯等から、社会生活上、そのことから合理的に導かれる評価を超えて、さらに悪い評価をする偏見、先入観が生じていること、あるいはそのおそれを前提として、これらの影響を除去することを重要な目的の一つとして設けられてきたものであり、このことは、障害による差別禁止についても同様と解され」る (高松高裁令和 2 年 3 月 11 日参照)。障害者権利条約８条１項 (ｂ) も「障害者に関する定型化された観念、偏見、有害な慣行と戦うための即時の、効果的かつ適当な措置を取ることを約束する」と規定している。

聴覚障害を有することを理由として基礎収入を減額することは、障害を理由とする正当化できない差別にほかならず、音声中心社会において、結果として音声による言語が使えない人々は能力が低いかのように評価される、そのような思想は障害者差別・排除につながりかねない。障害ゆえに障害のない者に比べて労働能力が劣るという原判決の発想こそが、個人の尊厳を保障する憲法に抵触し、障害者権利条約や障害者法制によって禁じられた差別である。将来の可能性を奪ったのは被告らの不法行為によるものである以上、原判決のように蓋然性の証明まで求めることも不当であり、聴覚障害を理由として基礎収入を平均より減額する結論を是認するのであれば、障害の有無により司法における価値補償を差別化するものであって、司法による障害者に対する差別である。

９　研究者・裁判実務家・社会からも批判がされていること

本件における逸失利益算定の在り方について、第一審において吉村良一教授意見書、城内明教授意見書を提出し、控訴審でも吉村良一教授論考、若林三奈教授意見書等を提出した。

大島眞一元裁判官 (最終経歴は大阪高裁部総括) も「改訂版交通事故事件の実務

―裁判官の視点―」109 頁において、原判決を批判的にとりあげていた。

報道や障害者団体声明等でも、「障害のある人としての価値を割り引くものである」、「何を証明したら司法の壁を越えられるのか」「社会の流れに逆行」、「従来の判断枠組みと法が目指す社会の理想像の間にずれがあればより良い規範を求めて検討を重ねるのが裁判所をはじめ法律家の責務」といった原判決への批判がされた。

Ⅵ　最後に

原判決は重大な問題があり是正されるべきであった。冒頭のとおり、報告後に下った控訴審判決は原判決を変更し、逸失利益認定の原則と例外を逆転した判断枠組みを採用した点で大きな意義がある。しかしまだ残された課題も多く、また実務や司法判断が変わっていくかどうかは今後の流れを注視しなければならない。なお本稿の責任は松田にある。

以　上

大阪地判令和 5･2･27 の問題点

城内 明（摂南大学）

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　障害者についての無知と偏見
Ⅲ　障害による差別
Ⅳ　差別の再生産
Ⅴ　おわりに

Ⅰ　はじめに

大阪地裁令和 5 年 2 月 27 日判決（判タ 1516 号 198 頁）の主たる争点は、若年未就労の聴覚障害者が、事故により命を奪われた場合に、この事故がなかったならば被害者が得られたであろう逸失利益をいかに算定すべきかである。判決は、この点、事故当時 11 歳で、先天的に聴覚障害を有する被害者 A につき、賃金センサス全労働者平均賃金の 85% 相当額を基礎収入として逸失利益を算定した。現行実務は、障害者でない若年未就労者については、特段の能力証明を要せず、賃金センサスの平均賃金を基礎収入として逸失利益を算定しているところ、具体的には、この 15% の減額の正当化根拠が問われることとなる。以下、本判決の論理につき、検討する [1]。

Ⅱ　障害者についての無知と偏見

本判決が中核に据えるのは、「聴力障害がコミュニケーションを制限することにより労働能力を制限し得る事実であること自体は否定することができ（ない）」との主張である。判決は、「制限し得る」と表現するが、判決の出した結論は、環境が整備され、テクノロジーの発達によりコミュニケーション手段が充実したとしても、「聴力障害によるコミュニケーションへの影響を小さくすることができ（る）」にとどまり、15％の労働能力制限は否定し難いとする判断にほかならない。本判決は、先行する広島高判令 3.9.10 判時 2516 号 58 頁と同じく、「障害によって労働能力の発揮が相当程度阻害されることは否定し難い」との判断を示したのである。

この主張の根拠として、判決が指摘したのが「労働能力喪失率」の定めである。聴力障害は、自賠法施行令等において、その程度に応じて、後遺障害の等級と「労

働能力喪失率」が定められている。これは「聴力障害によって就労の上で他者とのコミュニケーションが制限され、その結果、労働能力が制限されることを前提としたもの」であり、それゆえ、「聴力障害が労働能力を制限し得る事実であること自体は否定することができない」というのである。

もっとも、労働能力喪失率とは、判決が指摘する通り、「聴力障害がなかった者が事故や災害により突然聴力障害を生じた場合に、賠償や補償を速やかにかつ検査結果等に基づいて平等に行うことを目的として設けられた基準」であって、それ以上でも以下でもない。障害者でない者が、事故により障害を負えば、事故前に有していた労働能力をいったん喪失し、あるいはその発揮が制約される事態に至るのは当然である。労働能力喪失率は、その際、事故によって生じた被害の大きさを迅速に把握するための一応の目安に過ぎない。

これに対し、本判決で問われているのは、障害によって喪失・制約された労働能力の、獲得ないし回復可能性である。A さんは、先天的な聴力障害を「所与のものとして対応する能力」を、特別支援学校等において、「特別の努力」により身に付けてきた。最高裁昭和 56 年 12 月 22 日判決（民集 35 巻 9 号 1350 頁）も、「本人において労働能力低下による収入の減少を回復すべく特別の努力をしている」場合等には、実際には減収がない場合でも逸失利益を認定できる旨を述べる。最高裁は、被害者の「特別の努力」が、労働能力の低下を補いうることを当然の前提としているのである。

本判決も、A の「特別の努力」とその成果を認定し、A の「聴力障害が労働能力に与える影響」については、「労働能力喪失率を参考として評価することはできない」旨の判断を示している。にもかかわらず、本判決は、「聴力障害が労働能力を制限し得る事実であること自体は否定することができない」と断じる。「労働能力喪失率表どおりに労働能力が制限される」とみることはできないとしても、「労働能力を制限し得る事実」であること自体は否定できないと言うのである。

一方で、判決は、聴覚障害者に対する教育の充実と進学率の向上、雇用者に占める若年者の割合が多いことを指摘し、今後の平均収入の上昇を予測する。障害者法制の整備が進み、必要かつ合理的な配慮がされなければならないという理念が社会に浸透すること、音声認識アプリ等のテクノロジーが今後も加速的に進歩することが予測されることも認定する。それでも、いったん障害によって喪失・制限された労働能力が、完全に獲得・回復されることはないと言い、その根拠として、障害者による労働能力の獲得・回復可能性には関わりのない「労働能力喪失率」の定めを挙げるのである。これは、もはや証拠による判断ではない。障害

者が、障害者でない労働者と同等の労働能力を獲得・回復することはあり得ないという裁判所の思い込みが、裁判所において民訴法 179 条にいう「顕著な事実」と扱われ、結論を導いてしまったとしか考えられない。

そもそも、聴力に障害があっても、適切なツールを利用すれば、コミュニケーション上の障壁は除去し得ること、聴力に障害があっても、障害のない労働者と何ら変わらず、労働能力を発揮し得ることは、本裁判を聴覚障害のある弁護士が担当していることからも明らかであり、裁判所も、原告弁護団と接する中で、その認識を改める機会はいくらでもあったはずである。しかし、気付けなかった。障害者に対する偏見・差別はそれだけ根深く、不可視化されているのである[2]。障害者についての裁判所の「無知」と「偏見」が、判決の論理を歪めた事実を、ここに指摘しておきたい。

なお、「聴力障害がコミュニケーションを制限することにより労働能力を制限（する）」との判決の論理につき、原告は、控訴審において、宮城教育大学の松崎丈教授を証人として、コミュニケーション能力が聴力の問題ではなく、情報を処理する脳の問題であることを立証し、聴力障害がコミュニケーション能力に与える影響を理論的に否定している。高裁の判断が待たれるところである[3]。

Ⅲ　障害による差別

さて、聴力障害者は、音声コミュニケーションに制限があるわけであるが、訴訟においては、このハンデをカバーし得ることが立証されない限り、聴力障害に伴う労働能力喪失が前提とされることは避けられない。問題は、何をどこまで立証すれば、労働能力の獲得・回復が認められるのか、である。

一般に、民事訴訟において、事実は「蓋然性」の立証を要する。これを額面通りに受け取るなら、そもそも、11 歳の小学生が、将来、いかなる稼働能力を発揮し得るかなど、分かる訳がないのであって、本判決が、A について、労働能力の獲得・回復を認定しなかったのも当然といえるかもしれない。

もっとも、同じことは、障害者でない若年未就労者にも言える。若年者の中には、事故時点で成績が振るわない者、素行が悪い者もいる。純粋に確率のみを論じるなら、客観的なデータからは賃金センサスの平均賃金を稼ぐ「蓋然性」を立証できない者もいる。しかし、現行実務は、障害者でない若年未就労者に対しては、上述の通り、被害者の能力証明を要せず、賃金センサスの平均賃金により逸失利益を算定する。賃金センサスの平均賃金を稼ぐ「蓋然性」については、若年者の有する「可能性」を踏まえ、厳密には「蓋然性」の立証が難しい場合であっても、

その「可能性」をもって「蓋然性」を認定するのである。

この「可能性」による「蓋然性」の立証は、事故時 11 歳の「若年者」であった A にも当然に認められるはずである。原告らは、A に「将来様々な就労可能性」があったこと、職場でのコミュニケーションについても、今後の加速的な進歩が見込まれる音声認識アプリを活用することで、改善され得ることを立証している。障害者の就労には合理的配慮の提供が不可欠だが、原告らは、「将来、障害者の就労に関する法律の整備がさらに進むとともに、必要かつ合理的な配慮がされなければならないという理念が社会に浸透する」であろうことも裁判所に認めさせた。

このように、本事案において、弁護団は、A が労働能力を獲得・回復する蓋然性につき、「可能性」の立証にとどまらない立証を行っており、判決も、「可能性」の証明には十分すぎる事実を認定している。にもかかわらず、本判決は、障害のない若年未就労者に認める「可能性」による「蓋然性」の認定を、障害者である A には否定した。これは、障害者基本法 4 条が禁じる「障害による差別」以外のなにものでもない[4]。

Ⅳ　差別の再生産

さらに、本判決は、減額根拠として、聴覚障害者の賃金水準にも言及する。平成 30 年の障害者雇用実態調査における週所定労働時間が 30 時間以上である聴覚障害者の平均収入は、同年の全労働者平均賃金の約 7 割。収入が高水準にあるパナソニック社の令和元年における聴覚障害者の平均年収も、同社全体の平均年収の約 6 割で、同年の全労働者平均賃金を若干下回る金額であったという。判決は、この収入差について、「従来、聴覚障害児に対してその障害に対応する有効な教育が必ずしも十分にされなかった時期があることや、障害に配慮した就労の機会や環境が提供されてこなかったこともその原因となっている可能性」があることを認める一方、「聴力障害が……労働能力を制限し得る事実であること自体は否定することができず、聴覚障害者と障害がない者との収入の差は、聴力障害による労働能力の制限も原因となっていると認められるから、基礎収入について、この事実をないものとして検討することはできない」との判断を示した。

聴力障害が労働能力を制限する事実であるとの前提が、裁判所の「無知」と「偏見」による「思い込み」であることは、上に指摘した通りであって、ここでは再論しない。もっとも、逸失利益の算定にあたり、統計を利用すること自体は、蓋然性の高い数額を算定する方法として一般的に認められており、また、統計利用にあたっては、できる限り対象者の属性に近い統計を利用すべきであることも、一般論としては

否定できない[5]。そうであるとすれば、障害者の逸失利益を算定するにあたって、障害者の統計を用いることに何の問題があるのかについては、理論的に明確にしておく必要がある。

私見によれば、現在の障害者の賃金統計により、若年未就労の障害者の将来の逸失利益を算定することには、以下の３つの問題がある。第一に、統計には、最新の就労支援機器の活用による労働能力の獲得・回復の可能性が反映されていないことである。テクノロジーは日々進歩しているが、障害者が最新の機器を使いこなし、その成果が賃金に反映されるには、一定の年月を要する。最新の機器を前提に就労に備えることができる若年者の稼働能力を、現在の労働市場における同種の障害を有する者の統計をもって推し量ることはできないのである。

第二に、障害は人それぞれで、障害をもって就労する者の中には、障害者でない労働者と同等に働くことが難しい者、体力等の問題から、そもそもそうした就労を望まない者もいる。母集団の性質上、統計上の賃金格差は当然であり、この格差が、全ての障害者について、障害者でない労働者と同等の稼働能力を否定する根拠となるわけではないことは、強調されなければならない。

第三に、本判決も指摘する通り、「障害者の中には、使用者から合理的な配慮を得られずに、能力を発揮する機会を十分に得られなかった者がい（る）」のであって、「障害者雇用実態調査における『きまって支給される給与』の額にはそのような労働者の賃金が反映されている可能性」が否定できない。この問題については、障害者基本法平成23年改正が、合理的配慮の不提供が障害による差別となることを明記し、平成28年には、合理的配慮の提供を義務付ける障害者差別解消法も施行されている。しかし、民間事業者の合理的配慮の提供が努力義務にとどまったこともあり、同法施行から８年が経過した現在もなお、労働市場に障害者差別が残存することは、厳然たる事実である。改正障害者差別解消法は、この現実を踏まえ、民間事業者にも合理的配慮の提供を義務付けたが、同改正法の施行日は令和６年４月１日であり、現時点で、同改正による変化を反映した統計は存在しない。裁判所が参照し得る統計には、労働市場に残存する違法な「障害による差別」が反映されているのである。

なお、以上の３つの問題は、今後、改正障害者差別解消法施行後の統計が公表されたとしても、基本的に変わることはない。第一、第二の問題については、その性質上当然として、第三の問題についても、社会に根付いた差別が、一朝一夕に解消されるものではないことは、本判決にも明らかであろう。若年被害者の逸失利益を、現実の差別を反映した統計に依拠して算定するということは、若年者

の今後長きにわたる就労可能期間を通じ、差別が解消されることはないと、裁判所が認めたことにほかならない。障害者差別解消法上、「国」は、障害者差別解消に責務を負う。国家機関たる裁判所が、他人事のように、差別を再生産することが許されるのか。答えは論じるまでもなく明らかであろう[6]。

V　おわりに

本判決については、歴史的な観点から、一歩前進とする積極的な評価もある。平成のはじめ頃まで、裁判所では、労働能力を問わず、障害者というだけで逸失利益を事実上否定するのが一般的であった。若年未就労者の障害者の逸失利益が争われた近時の裁判例においても、山口地裁下関支判令和 2.9.15 労判 1237 号 37 頁では、全盲の視覚障害者である事故時 17 歳の女性について全労働者平均賃金の 7 割、控訴審の前掲広島高判令 3.9.10 でも、同 8 割を認定するにとどまる。8 割 5 分を認定した本判決は、単純に数値だけを見れば、一歩前進と見えるかもしれない。

しかし、本判決後、被害者のご遺族は「聴覚障害をもって生まれたらどんなに努力しても無駄なのか」との悲痛なコメントを残した。本判決の問題点は、この一言に集約されている。なぜ、障害があるというだけで、労働能力の獲得・回復は不可能と決めつけられなければならないのか。もし、事故がなければ、被害者は自らの人生によって、その可能性を実証できた。その機会が奪われた今になって、どんなに努力しても無駄だったのだと決めつけるのは、A が両親と共に積み重ねてきた「特別の努力」の価値を否定すること、A が生きてきた 11 年間を侮辱することにほかならない。

原告らは、決して、障害者への特別扱いを求めているわけではない。夢物語で労働能力の獲得・回復を主張しているわけでもない。原告らは、証拠に基づき、A が労働能力を獲得・回復する具体的可能性を立証した。障害のない若年者には、当たり前に認められる「蓋然性」の立証を、A にも認めてほしい。原告らが求めているのは、ただそれだけなのである。

確かに、現在、我々の生きる社会は、障害者がその労働能力を十全に発揮することができる社会とは言い難いのが現実である。しかし、国家機関たる裁判所には、障害者基本法及び障害者差別解消法が描く未来に向けて、社会を変えていく責任がある。聴覚障害をもって生まれたら、どんなに努力しても無駄なのか。そうではないことを社会に示す責任が、大阪高裁にはある。判決に期待したい。

---

[1] 本事案については、控訴審判決（大阪高判令和 7･1･20 自保ジャーナル 2177 号 1 頁）が、障害者であっても「未成年者」については、賃金センサスの平均賃金を基礎収入とした算定が原則であることを示した上、必要な合理的配慮が提供される環境下で、被害者 A について、健聴者と比べて基礎収入を当然に減額すべき程度に労働能力の制限があるということはできないとし、全労働者平均賃金を基礎収入とした逸失利益を認容する。控訴審判決は、本判決をはじめとする従来裁判例の問題点を克服するものであって、誤解を招くいくつかの表現には注意が必要であるとしても、理論的に、今後の同種事案に指針を定める判決として高く評価される。同判決の意義と射程について、詳細は、判例秘書ジャーナル掲載の拙稿「若年未就労の聴覚障害者の逸失利益算定方法」（文献番号 HJ100231）（以下、「控訴審評釈」という。）を参照されたい。

なお、障害者の逸失利益算定方法に係る私見については、城内「障害者の逸失利益算定方法に係る一考察」末川民事法研究 5 号（2019 年）17 頁、同「判批」新・判例解説 Watch25 号 85 頁（2019 年）同「判批」新・判例解説 Watch28 号（2021 年）91 頁、同「視覚・聴覚障害者の損害賠償額の算定」摂南法学 59 号（2021 年）99 頁、同「逸失利益賠償に係る一考察」『後藤巻則先生古稀記念－民法･消費者法理論の展開』（弘文堂 ,2022 年）463 頁、同「若手未就労の障害者の逸失利益算定方法について」交通法研究 51 号（2024 年）140 頁、同「第 10 章　障害のある人の事故：損害額の算定方法について考える」『講座 障害法』第 2 巻所収（生活書院 ,2025 年（予定））も参照。

[2] 根深い偏見が不可視化されることにつき、城内「賠償額の算定とジェンダーバイアス」法セミ 61 巻 6 号（2016 年）17 頁等参照。

[3] 控訴審判決は、松崎教授の証人尋問の結果を踏まえ、聴力に関わる「末梢系」に障害があっても、補聴器を装用して聴力を補い、手話や文字等の補助的手段を活用して「中枢系」に情報を届けることができれば、「中枢系」に障害がない A は、必要な合理的配慮が提供される環境下で、支障なくコミュニケーションをとることができたことを認定する。

なお、控訴審判決において、「中枢系」は多義的に用いられている。判決は、「中枢系」を「伝達された音の情報を分析し、言語あるいは音楽として理解する心理学的な機能」であって、「聴能」に関わるものと定義する一方、「言語知識、言語力、学力」といった、「末梢系」により伝達された外部情報を処理する能力一般についても、「中枢系」の語を用いている。前者が、聴覚情報を「言語」等として認識する能力を指すのに対し、後者は、聴覚情報に限られない外部情報（視覚・聴覚・触覚情報等）の処理に関わる能力一般を指すのであって、ここには、外部情報を「言語」等として認知する能力だけでなく、外部情報を理解するために必要な能力一般（言語力・学力等）が含まれる。上掲の控訴審判決の論理にいう「中枢系」は後者の意味であり、前者の意味における「中枢系」に障害のある者について、労働能力制限を肯定する趣旨でないことには注意が必要である。詳細につき控訴審評釈参照。

[4] 控訴審判決は、「未成年者の逸失利益を認定するに当たって全労働者平均賃金を用いる際には、一般に当該未成年者の諸々の能力の高低を個別的に問うことなくその数値を用いているのが通例であり、あえて全労働者平均賃金を増額又は減額して用いることが許容されるのは、損害の公平な分担の理念に照らして、全労働者平均賃金を基礎収入として認めることにつき顕著な妨げとなる事由が存在する場合に限られる」との判断枠組を示し、「未成年者」に対しては、この判断枠組が、障害の有無を問わず適用されることを明らかにする。なお、控訴審

判決のいう「未成年者」を、文字通り「18 歳未満の者」と解すべきでないことにつき控訴審評釈参照。

[5] 東京高判平成 13.10.16 判時 1772 号 57 頁参照。

[6] 控訴審判決は、この点、必要な合理的配慮の提供につき、事業者が法的義務を果たさず、聴覚障害者の賃金が健聴者に比べて安いという実態が一部に存在するからといって、そのような違法・不適切な一部の環境を前提にしたり折り込んだりして、A の逸失利益を算定するのは相当でない旨を明言する。

判例研究①②要録

関哉 直人

Ⅰ　判例研究の概要

判例研究１は、ひとり親障害者の児童扶養手当と障害基礎年金の併給禁止（京都地判令和３年４月１６日）について、田中俊弁護士及び丸谷浩介会員から報告をいただいた。また、判例研究２は、聴覚障害児の逸失利益（大阪地判令和４年２月２７日）について、松田崚弁護士及び城内明会員から報告をいただいた。

1　田中俊弁護士より

田中弁護士からは、ひとり親世帯に適用される併給調整の定めとその趣旨、訴訟の経緯が説明された。訴訟の争点としては、①併給調整規定が法による委任の範囲を逸脱するか、②併給調整規定が憲法２５条や１４条に違反するか、③併給調整規定が国際人権規約に反するか、である。本判決は、堀木訴訟の最高裁判決の論理から演繹的に判決を導いており、憲法２５条の趣旨に応えて具体的にどのような立法措置を講じるかの選択決定は立法府ないしその委任を受けた行政府の広い裁量に委ねられているという枠組みが前提となっている。その上で、①併給調整規定は委任の範囲を逸脱しない、②著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用とみられるような場合に当たるとはいえず、合理的理由のない不当な差別的取扱いであるとはいえないため、憲法２５条及び１４条に違反しない、③合理的理由のない不当な差別的取扱いであるとはいえないため、国際人権規約にも違反しないという結論が導かれている旨の解説がなされた。

2　丸谷浩介会員より

丸谷会員からは、本判決の控訴審判決である大阪高判令5･10･26LEX/DB25596799（令和３年行（コ）第53号）（控訴棄却）について解説がなされた。

当該控訴審判決の分析を踏まえ、「法規命令の合理性審査が本来ならば委任の方法の問題（立法の委任の方法）、委任命令の内容の問題（受任期間の立法のあり方）に区別することができるが、本判決は前者を判断せず、後者のみを判断した。さらにその判断に際して法規命令の委任先、つまり政令であるか省令であるかによって判断の考慮要素ないし審査方法に違いがあることを明示したことが特徴的である」とされている。また、比較対象物について、本判決は障害基礎年金の費消者がひとり親とふたり親で異なるとして給付請求権の性格が異なることを指摘

するところ、「本件で問題となったのは児童扶養手当が支給停止されたことであり、それがひとり親に係る子加算と部分の給付請求権と同質であるかどうかを検討しなければならないはずである」が「児童扶養手当が『児童のために費消されるよう行動することが期待されているかどうか』について検討されていない」こと、憲法 14 条に関しては、ふたり親の場合に児童の監護者が労働能力の全部又は一部を喪失していないこと、障害がある配偶者に経済的負担があることを理由にひとり親と状況が同一でないとしているところ、「これには児童扶養手当が労働能力（稼得能力）の喪失・減退に対応するものでなく児童に費消されるべきものであるとの理解が背後にある（この点は原審と異なる理解を示している。）。そうであるとするならば、ふたり親に支給される子加算との差額分が、ひとり親に監護される児童のニーズよりも高いことを立証しなければならない。判決は単に事実関係が異なることをもって不合理性を否定しているが、きわめて形式的な説明に終始しているように思われる。」などが見解として述べられた。

3　松田峻弁護士より

松田弁護士からは、本判決の事案（控訴審係属中）の概要と併せて、争点が「聴覚障害のある子ども（未就労）が交通事故により死亡した場合、損害として逸失利益をどのように算定すべきか」であること、同判決は被害女児の逸失利益における基礎収入を全労働者の平均賃金の８５％としたこと、同判決の問題点としては「聴覚障害のある者について、一律に、障害のない者と比べ劣っている、労働能力も低いと評価して、逸失利益を減額することが許されるのか、また、聴覚障害がある子の場合は障害のない者と同等の労働能力を有する・同様の賃金条件で就労する可能性があることの蓋然性があることの立証負担を課されなければならないのか、ひいては、障害のある未就労年少者に対する損害賠償実務のあり方等が問題となっている」と説明された。

報告の最後に、聾学校の高等部女子生徒から届いた手紙の一説として「その少女が若くして亡くなられたことも大変悲しく思いましたが、相手の言い分の内容がすごく差別的で、心がとても痛みました。賠償金を求めたのに４０％しか…なぜそんな考え方ができるのだろう、と思いました。…大勢の人が頑張ってくださったおかげで、ようやく８５％まで上げられたが、どうしても１００％になれないことが悔しく思いました」という内容の紹介があり、「司法から社会に対するメッセージという点でも本判決は重大な問題があり是正されなければならない」と訴えがなされた。

4　城内明会員より

城内会員からは、本判決が聴覚障害による労働能力喪失率を問題しているが、問われているのは障害に拠っていったん喪失・制約された労働能力の獲得ないし回復可能性であり場面が異なる、本判決が聴覚障害者に対する教育の充実や障害者法制の整備が進んでいることなどに言及しながら、聴覚障害が労働能力を制限しうる事実であること自体は否定できないとの結論を導いたことについて証拠による事実ではない、として、障害者についての無知と偏見に基づく判決であるとの指摘がなされた。また、平均賃金を獲得する蓋然性の立証を認めなかったことについては障害による差別と評価されるべき判断であり、障害者の賃金統計により若年未就労の障害者の逸失利益を算定したことについては、最新の就労状況や可能性が反映されていないことに加え、合理的配慮を受けた上で能力を発揮する機会が与えられない労働環境下での統計であり、当該統計に基づき逸失利益を算定することは差別の再生産であるとの批判が述べられた。

最後に、「聴覚障害をもって生まれたらどんなに努力しても無駄なのか」という原告のコメントが紹介され、「裁判所には社会を変えていく責任がある」という訴えがなされた。

II　質疑応答について

1　判例研究１について

判例研究１では、会場から、控訴審判決にある「本件併給調整規定が省令ではなく政令で定められており、ふたり親調整規定の文言を超えて予算支出を必要とする政令制定について財務大臣を含めた内閣の全閣僚が了解していたとはいえず、本件併給調整規定が法の委任を逸脱しているものとはいえない」という判示の意味について質問が出された。これに対して丸谷会員からは、政令であるため財務大臣の判断を含めた検討については了解可能な側面はあるが、結論に問題がある旨の回答がなされた。

また、丸谷会員から報告された内容にある「児童が健全に成長発達することに伴う特別の出費の観点から児童自身の所得保障ニーズ」という視点について、学会での議論状況について確認がなされ、現状このようなニーズに言及した研究はほとんどないため、今後議論を深めていく必要がある旨の話がなされた。

2　判例研究２について

判例研究２では、会場から、障害のある児童の逸失利益の定額化と、被害者個人の特別の努力による評価（個別性）とのバランスをどのように考えるべきかと

いう質問がなされた。これに関しては、事実審では個別性を強調して立証していくことが望ましく、これにより当該児童の尊厳を尊重することにも繋がると考えられるが、最高裁で従前の逸失利益に関する考え方について判例変更等を求めていくことも念頭に置けば、逸失利益の構造的な差別をなくしていくための主張も必要であるという議論がなされた。

また、会場から、諸外国では逸失利益の算定方法についてどのように考えられているかとの質問があり、城内会員から、アメリカでは属性に応じた能力が考慮され逸失利益が算定されている傾向にあり、国により多様性がある旨の回答がなされた。

3　全体を通じて

今回研究の対象となった裁判例は、いずれも障害を理由として法律、制度又は慣例（裁判例を含む）において差別的取扱いをする点が問題となっている。根本的な差別解消に繋げるため、主張や運動をどのように展開していくかが重要である。今後の訴訟及び運動の展開を注視したい。

公募論文

精神病院における人権侵害の防止と尊厳の確保
―フランスにおける拘禁施設総監督官を参照軸として―

鈴木 尊紘（国立国会図書館・調査及び立法考査局）

I　本稿の目的
II　精神病院における虐待をめぐる諸問題
III　拘禁施設総監督官の定義・諸機能
　　―「自由剥奪の場」における人権侵害への介入と改善
IV　拘禁施設総監督官による「緊急勧告」
　　―精神病院に対する監視・モニタリング機能の可能性
V　拘禁施設総監督官による精神障害者の尊厳の確保
VI　結語

I　本稿の目的

「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」（平成 23 年法律第 79 号）第 1 条は、障害者への虐待が障害者の尊厳を侵すものであるから、虐待の予防及び早期発見等を行うことが極めて重要であるとしている。このような障害者への虐待は密室的環境で生じることが多い。この点、障害者権利条約第 16 条第 3 項を敷衍しつつ、虐待は外部からの目が入りにくい病院等で起こりやすく、そのために虐待防止のための独立した機関による監視･モニタリングシステム、特に不定期の立ち入り調査を含めた効果的な制度が不可欠であるという指摘がなされている[1]。しかしながら、日本においては、過去も現在も精神病院における数々の虐待事件が起きてきたばかりか、こうした人権侵害に対して言わば防止を行う制度の創設が行われてこなかった。

このような問題意識の上で、本稿における目的は、日本の精神病院における深刻な人権侵害を踏まえ、それをどのように防止することができるのかについて、フランスの拘禁施設総監督官（Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté）を参考にしつつ考察することである。特に、同官の諸機能が精神病院に対する監視・モニタリングシステムとして働く可能性について検討し、その上で、そのシステムの目的とは精神障害者の尊厳を確保することである点を主張する[2]。なお、本稿で示す「防止」とは人権侵害を事前に完全に防止することは意味しない。しかし、一旦人権侵害が起きた又は起きる蓋然性が高い精神病院及びその管轄上

級責任機関に対する監視・モニタリングによって、初発的な人権侵害及び人権侵害の反復を抑止することを指すものとする。

本稿における筆者の立場及びフランスの事例を参照する上での認識を提示する。筆者は、障害者権利条約第 14 条及び同条約第 14 条ガイドラインと同様、精神障害を理由とする拘禁は許されないという立場である。それ故、拘禁制度を全般的に廃止することが必要と考えるが、拘禁が常態化し虐待が頻発する日本の現状に鑑みるに、まずは虐待を防止する監視・モニタリングシステムを創設することが現実的であると考える。また、筆者はフランスの拘禁施設総監督官を理想化して捉えてはいない。フランスの精神科医療が人権侵害を孕んでいること、さらに人権侵害の防止を目指す同官の限界にも言及する。だが、同官が人権侵害と拮抗しながらも有効に機能していることも確かである。こうした認識の上で、フランスにおける精神障害者への虐待という負の部分を取り上げつつ、それにいかに同官が対処するのかについて考察を深めたい。

II　精神病院における虐待をめぐる諸問題

1　日本の文脈―深刻な人権侵害と脆弱な人権擁護制度

精神病院における精神障害者の虐待の温床となる隔離・身体的拘束の根拠規定は、「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」（昭和 25 年法律第 123 号）第 36 条である。日本の精神病院における隔離・身体的拘束は他国に比べて異常なほど数が多い。身体的拘束のみに絞ると、2020 年に発表された国際共同研究によれば、日本における身体的拘束の実施数は、アメリカの約 266 倍、オーストラリアの約 599 倍、ニュージーランドの約 3000 倍以上である [3]。隔離・身体的拘束は、日本国憲法が保障する人権の侵害に繋がる。みだりに身体的拘束を行うことは憲法第 18 条及び第 31 条に鑑みて問題があり、第 22 条が規定する移動の自由の制約に直結する [4]。

本稿の問題意識から重要であるのは、日本には精神病院に対する独立性・中立性・公平性が担保された監視・モニタリングシステムが十分に整備されていないということである。特に精神病院への強制入院患者の権利擁護制度である精神医療審査会の機能不全の問題が挙げられる。同審査会は中立な審査を行う専門的かつ独立的な機関として入院患者の病状報告及び患者等からの退院・処遇改善請求等の審査を行い、審査の結果は都道府県知事に報告され、知事が病院に命令を行う。しかしながら、日本精神神経学会は同審査会が独立性が担保された「第三者機関」として機能していないと批判しており [5]、同審査会が隔離・身体的拘束の件数・期

間等を調査し、より具体的かつ厳密に把握すべきとの指摘もある[6]。

2　障害者権利条約の文脈－障害者の自由及び安全の確保、虐待の禁止とその防止

障害者権利条約で本稿に特に関係するのは、第 14 条（人身の自由・安全）、第 15 条（虐待の禁止）及び第 16 条（虐待の監視）である。第 14 条の法解釈で重要な点は、精神障害者がその障害の性質故に自由及び安全が奪われる可能性が高いヴァルネラブルな存在であること、また、精神障害を理由とした自由の剥奪を許す法令は廃止されるべきとすることである[7]。同条約第 14 条ガイドラインは、精神障害者の自由及び安全の権利の保障、加えて障害を理由とした拘禁の禁止を示している[8]。第 16 条は、第 15 条に規定する搾取、暴力及び虐待の禁止を受けて、障害者を保護するため立法・行政・社会・教育上の措置をとることを求め、虐待防止当局による監視によって事前及び事後の虐待防止を図るべきことを定める[9]。

3　フランスの文脈－隔離・身体的拘束への司法の介入

フランスにおける隔離・身体的拘束の根拠規定は公衆衛生法典 L3222-5-1 条である。当該措置は「最後の手段」であり、完全な入院状態にある患者に限り行うことでき、そのためには自己又は他者への差し迫った危険があるケースに限られる。また、長期間に及ぶ隔離・身体的拘束には抑止が働く制度があり、それは「自由及び勾留判事」(juge des libertés et de la détention）の介入である。隔離は原則 12 時間までだが最長 48 時間まで延長可能であり、身体的拘束は原則 6 時間までだが最長 24 時間まで延長可能である。しかし、症状等を勘案した上で、例外的に、隔離は 72 時間、身体的拘束は 48 時間を限度として延長できる。だが、病院長はこの期間が終了する前に自由及び勾留判事に通知し、同判事が不適当と考えればさらなる延長を却下することができる。また、隔離・身体的拘束を決定した精神科医の氏名、当該措置の開始日・期間等が記録され、その記録は拘禁施設総監督官の要請に応じて提出されなければならない[10]。

フランスの精神科医療に対しては強い批判がある。古くは、拷問及び非人道的若しくは品位を傷つける処遇又は刑罰の防止のための欧州委員会により精神病院における人権侵害が指摘されており[11]、2021 年の障害者権利委員会の初回審査総括所見では、精神障害者の強制入院及び自由の剥奪を可能にする法的条項の廃止要求が示され、人間の尊厳、平等、自由及び自律を尊重する支援が求められている[12]。フランスには拘禁施設総監督官という優れた機関が存在するが、同時に精神科医療に関して深刻な問題を持つ国でもある。すなわち、同官は様々な人権侵

害があるが故に成立しているという留保をつけなければならない。この意味で、同官が精神障害者の「安全の必要性と尊厳の保護の必要性の間の意図的な均衡性」[13]に配慮すべきとの H. オベルドルフの言明は適切である。ここで示された尊厳概念についてはＶで考察する。

III　拘禁施設総監督官の定義・諸機能―「自由剥奪の場」における人権侵害への介入と改善

1　拘禁施設総監督官創設の背景・定義

フランスは、2007 年 10 月 30 日の法律第 2007-1545 号[14]において拘禁施設総監督官を創設した。（同法は 2014 年に改正を受けている[15]。）この法律は拷問等禁止条約選択議定書をフランスが批准したことにより制定されたものであり、当該制度の本質を「自由を剥奪された者の基本的人権を尊重すること」と規定する。また、この「自由の剥奪」について、同議定書第４条第２項は「(…) 司法、行政その他の当局の命令により人を自らの意思で離れることを許されない公的若しくは私的な監禁施設に拘禁し、収監し又は留置するあらゆる形態のものをいう」と定める。そして、拘禁施設総監督官がそれに当たる「国内防止機構」は３つの権限を持つ。すなわち、a 拷問及び他の残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い又は刑罰からの保護を強化するために定期的に審査すること、b 自由を奪われている者の取扱い及び条件を改善し、拷問等に該当する刑罰を防止するために関係当局に勧告を行うこと、c 既存の立法又は新規法案に関して提案及び所見を提示すること、である。

2007 年法第１条は、拘禁施設総監督官を「自由を剥奪された者の基本的人権を尊重するため、その者の処遇及び移送の諸条件を監督する責務を負う」者と定義するが、この「自由の剥奪」という抽象的な文言の意図は、同官が関係する拘禁施設を広範囲に含むようにするためである。そして、ここでいう拘禁施設とは「公権力の決定により人の自由の剥奪が為されるあらゆる場」と定義される[16]。同官の第一の監視対象は刑事罰を受けた者を収容する監獄施設であるが、2007 年法第８条で精神病院も明確に同官の対象になることが規定されている。また、2014 年法による改正で、出入国外国人の隔離施設も監視の対象となった。

このように、拘禁施設総監督官の目的は、精神病院も含んだ自由剥奪の場にある者の人権保護である。自由剥奪の場とはそこに強制的に留まらなければならない場であり、また、その場におけるいかなる事態も受忍するところである。この意味で、同官のフランス第５共和国憲法上の根拠規定は、「何人も恣意的に拘留さ

れてはならない」と定める第66条第1項である。ここで示される拘留概念には精神病院への収容が含まれるとされ、それを監視する同官の位置づけも同条同項にある[17]。

2　拘禁施設総監督官の態様―独立性の担保

拘禁施設総監督官の態様は「独立行政機関」（AAI：Autorité administrative independante）と呼ばれるものである[18]。この「独立性」は次の3点から保障される。

（1）組織上の独立性

同官は任命期間が6年間と決められており、その在任中に強制的に交代させられることはない。同時に、任期の更新ができず兼職もできない。特に制裁又は係争に関係する組織との兼職は絶対に禁止される。

（2）機能上の独立性

同官は国の行政権のヒエラルキーの中には存在せず、国の後見及び国の命令・指示を受けない。「行政」という言葉が付加されているが、ここには国の行政権に従わなければならないという意味は存在しない。すなわち他のいかなる機関からの指示も受けない。

（3）予算上の独立性

その時々の予算状況にもよるが、同官の機能に沿った国家予算が割り当てられ、予算執行上の独立性が担保される。つまり、財務官等の事前の許可・管理なしに自らの任務に沿った形で自由に支弁することができる。

3　拘禁施設総監督官の諸機能－人権侵害に関する情報収集とその介入・告発

（1）拘禁施設総監督官による情報収集の契機

拘禁施設総監督官は次の3つの契機で人権侵害の情報を収集し、その介入・告発の端緒をつかむ。a 人権侵害を受ける当事者が秘密性を保持された手段（メール・手紙等）で同官に人権侵害を訴えること、又は第三者である人権監視団体等が問題となる情報を入手し同官に提供すること、b 同官に対して、首相、政府構成員、国会議員、フランスから選出された欧州議会議員及び権利擁護官等の他機関から情報が提供されること、c 同官自らが職権で情報を得ること、である。

（2）拘禁施設総監督官による問題視される拘禁施設への「訪問」による情報収集

拘禁施設の人権侵害を告発するためには、実際にそれが行われているかを厳密に確認しなければならない。そのため同官が当該施設を実際に訪問・調査する様々な方法がある。

a「計画された訪問」(la visite programmée)：同官が年度はじめ等に拘禁施設に訪問時期を伝えるなど、あらかじめ時期を通知した上で訪問し人権状況を確認するという形態。

b「突然の訪問」(la visite inopiée)」：同官が拘禁施設での人権侵害の訴えがあった場合に、当該施設に通知することなく突然訪問するという形態。

c「調査のための訪問」(la visite de suivi)：a 又は b の後に、問題のあった拘禁施設が同官から発出された勧告等に従い、実際に人権状況を改善したか否かを確認するために、再度若しくは定期的に又は突然に訪問するという形態[19]。

同官は、秘密を保持するという保障とその者の同意のもとで、関係者に個別に情報を得ることができる。しかし、2014 年の法改正によってこの規定に例外が生まれた。すなわち、身体的・精神的障害で意思疎通が図れない者が人権侵害を受けている場合には、その者の同意を得なくとも医学的な秘密情報を得ることができることになった[20]。これは、人権侵害が生じている精神病院への介入の強度が高くなったことを意味すると言える。

（3）拘禁施設総監督官による人権侵害への介入・告発とそれに伴う改善

前提となるのは、同官は司法が出すような命令（injonction）等を発出する権限を持たないということである[21]。その上で同官が人権侵害を発生させている拘禁施設を告発しつつ、改善しようとする方法は次のような形をとる。まず、同官は、問題となった拘禁施設の人権状況について、当該施設及び管轄上級責任機関に勧告（recommandation）を発する。また、政府に対して法律・規則等の改正について提案する（proposition)。さらに、拘禁施設の再構築に関する見解を管轄上級責任機関に提出する。そして、同官は、この勧告等を年間報告書等に掲載することによって、国民に周知することができる。このようなプロセスは「影響力を持つ権力」[22] と表現される。というのは、このプロセスは、問題の改善を一方的・懲罰的かつ執拗に命令するのではなく、同官と拘禁施設及び管轄上級責任機関との間に信頼関係を築いた上で、徐々に影響を与えつつ改善を図っていくことだからである。こうしたプロセスを、A. アザンは「教育的な作業」[23] であると述べているが、この権力は同時に、同官が持つ「武器」であるとも言えよう。

IV　拘禁施設総監督官による「緊急勧告」―精神病院に対する監視・モニタリング機能の可能性

このような機能を有する拘禁施設総監督官は、精神病院における人権侵害に関していかなる対処を行うのだろうか。ここでは精神病院をはじめとした拘禁施設

で重大で直ちに改善しなければならない状況が発生している場合に用いられる、同官が持つ強力な「緊急勧告」(recommandation en urgence) という機能を考察する。その上で、この緊急勧告の複数回の使用が精神病院に対する監視・モニタリング機能に繋がることを検討する。

1　隔離・身体的拘束を伴う精神病院の重大な人権侵害とその告発–緊急勧告の事例

拘禁施設総監督官の調査対象となる拘禁施設において、重大で直ちに改善しなければならない人権侵害が生じていると判断された場合には、「緊急勧告」を発することができる。この手段とは人権侵害の所見を人権侵害が行われている拘禁施設の管轄上級責任機関に直ちに送付し、一定の期間内の回答を求め、この回答が不十分又は到着しない場合には、人権侵害の内実を示す緊急勧告を『官報』等に掲載し、国民の眼前にその克明な状況を公開するというものである[24]。以下では、精神障害者の尊厳の侵害のリーディングケースとされ、緊急勧告が発出された具体例を提示する[25]。

●アイン精神療法センターに関する 2016 年 2 月 8 日付の緊急勧告[26]

【状況】

●隔離・身体的拘束が拘禁施設総監督官がそれまでに見たことのないほどに多く、また一般に適用される規則を遵守していない形で実施されている。

●隔離：このセンターは 46 室の隔離室を有するが、1 日平均 35 室以上の隔離室が利用され、年間合計 13000 日以上使用されている。隔離室は患者が危機的状況にある際に利用されるものであるが、同官訪問時には 10 人の患者が長期間隔離室におり、そのうち 3 人は 2010 年の開設時からその隔離室に入院し続けていた。また、呼び出しボタンが設置されていない隔離室が多く（設置されているとしても故障の場合が多く）、隔離された患者は看護師等を呼ぶ際にはドアを叩いたり大声で叫ぶ以外の方法を持たなかった。加えて、その他の大半の患者も 1 日 2 回、30 分しか中庭に出ることができず、介助者同伴で中庭に出る場合にはその時間の半分に制限されていた。

●身体的拘束：治療上やむを得ない場合に使用されるべき拘束が日常的に横行していた。パジャマ姿に強制的に着替えさせられ、1 日最大 23 時間拘束されることもあり、患者によっては数ヶ月から数年にわたることもあった。夜間に拘束される患者もいることも確認された。さらに医師の最初の診察の際には安全確保という理由で拘束された上で、性器の検査を受けるケースもあった。

【拘禁施設総監督官の所見】
●当該センターは精神障害者の基本的人権を著しく侵害している。長期に隔離・身体的拘束を行っている現状は、明らかに「非人道的で、品位を傷つける処遇」に該当する。
【緊急勧告後の改善状況】（2019 年６月３日～ 13 日実施の２回目の訪問による調査結果）
●当該センターにおける精神障害者のケアは大幅に改善されていた。隔離・身体的拘束については実施時間数が減少し、隔離室も少なくなっていた。特に隔離措置は一律ではなく各患者の症状に応じて行われるようになり、この意味で多くの患者の移動の自由が保障されるようになった。また、各自の電話使用の許可や他の者と共に使用する PC の設置も見られた。このように精神障害者の尊厳に沿った形で運営されていることが確認された[27]。

２　緊急勧告の使用による精神病院に対する監視・モニタリング機能の可能性

Ｉで述べたように、精神障害者に対する虐待を防止するための独立した機関による監視・モニタリングシステムの創設が必要であるとの主張がなされている。この点、E. ガラルドと M. ジャコペッリは、こうした監視・モニタリングシステムを拘禁施設総監督官が有しており、それが円滑に機能しているのではないかという分析を行なっている。彼らは、緊急勧告の複数回の使用によって同官が「モニタリングの道具を与えられている」[28] と考察している。

そこで提示されている具体的な監視・モニタリングの方法とは、例えば緊急勧告の対象となった重大な人権侵害が生じている拘禁施設のその後の状況を追跡するために、同官による「突然の訪問」を６か月から 12 か月の間に行い、さらに「調査のための訪問」も併せて実施するという方法である。さらには、結果が好ましくない場合には２度目の緊急勧告を行い、期間を区切った上で、当該施設の管轄上級責任機関の政策の改善を強く促すという措置も行われている[29]。こうした監視・モニタリングシステムは上述の「影響力を持つ権力」を有し、精神病院における人権侵害の改善を強力に、かつ漸進的に促すものとなっている。この意味で、同官は「道徳的司法機関」であるとも形容されている[30]。

この点、A. アザンは、拘禁施設総監督官の機能は「治療的」ではなく、あくまで「予防的」であると表現する。フランスの別の人権機関である権利擁護官が人権侵害から出発して新たな制度を作り上げるのに対して、拘禁施設総監督官は権利擁護官より「上流」にあり、人権侵害を「悪」と表現するならば「悪が何かを

した」結果から生じる制度創設ではなく、その「悪の起源」を探知し、「悪が何かをする」ことの防止に重点を置くと言明する[31]。これを精神障害者の虐待問題に引きつけて言えば、同官はその機能として有する監視・モニタリングシステムによって、精神障害者を圧殺する虐待の出現可能性という「悪の起源」を見つけそれを刈り取ること、また、一度「悪」が生まれてしまった場合には、その「悪」の再度の出現可能性を抹消することを任務にしていると言える。

V　拘禁施設総監督官による精神障害者の尊厳の確保

精神病院の人権侵害に関する拘禁施設総監督官の報告書の１つに尊厳の権利が言及されている[32]。しかし、その記述は尊厳について明確に概念化しているとは言い難い。それ故、同官にとって尊厳の確保こそが存在意義であることを、関連文献を用いて考察する[33]。

フランスにおいて人間の尊厳の法理は、明確な法規定ではなく判例の蓄積によって形成され、自由剥奪の場に関連する領域にも導入されるようになった[34]。拘禁施設総監督官について考察を深めるM. シェヴォンティアンは、同官にとっての尊厳の法理の内容とは、「あらゆる形態の隷属状態に抗して人間において人間性としてあるものを実際に保護すること」（傍点は引用者）であると述べている。その根拠となるのが、欧州人権条約第３条、すなわち「何人も、拷問又は非人道的若しくは品位を傷つける刑罰若しくは取り扱いを受けない」という規定である。F. スュードルが指摘するように、この条文には尊厳という文言は出現しないが、自由を剥奪された者への虐待に関連する欧州人権裁判所の判例の蓄積によって、第３条から上記の意味内容の尊厳の法理が導き出されるようになった[35]。このように考えると、自由剥奪の場に存在する者の人権侵害を防止する同官の重要な機能とは、拘禁施設の中で人間性をも破壊されかねない状況にいる者の尊厳を守るということになる。そして、この尊厳の法理が同官の理論的土台となっているとも言えよう。その上で、シェヴォンティアンは、同官にとって、隷属的な拘禁状態とは「構造的ヴァルネラビリティ」[36]として捉えられると言明する。このいささか性急な概念を、シェヴォンティアンはA. ジェヌカンの論考から引用しているが、この引用元の文献によれば、この概念は、監獄施設において拘禁者に対して被拘禁者が一対一でかつ完全に依存せざるを得ない状態を指すものとして用いられている。こうした検討を踏まえれば、同官の目的とは、「構造的ヴァルネラビリティ」から被拘禁者が逃れる契機を生み出すことであり、さらに言えば、構造的ヴァルネラビリティを身に纏う精神障害者の尊厳を守ることが同官の目指すところであ

ると整理できる。

VI　結語

最後に、拘禁施設総監督官が持つ限界・課題と同時に、その可能性を述べる。

本稿では、フランスがその精神科医療について強い批判を受けつつも、同時に同官がそれに拮抗した形で精神病院に対する監視・モニタリングシステムを有効に働かせていることを示した。しかし、J.B. ペリエは、同官が人権侵害の防止に留まってよいのかという問いを発している。人権侵害の防止を主機能としても、完全な防止は不可能である。そうであるならば、人権侵害が防止から逃れることを予測し、その担保を設けておく必要がある。ペリエは、同官が現地調査を実施する際に、人権侵害の監視・告発だけではなく、被拘禁者が（第三者の補助を得ながらも）弁護士及び裁判官へアクセスすることが可能なのかという観点からの調査も必要ではないかと指摘する[37]。人権侵害が一旦発生すると回復不可能な損害が生じ得る。それ故、同官の第一の機能は「防止」であるが、拘禁施設が「事後」の手段を何らかの形で持っているのかについて調査対象とすることも発展的に求められている。この点は同官の現在の限界であり今後の課題である。

とはいえ、拘禁施設総監督官は他国に比して充実した機関となっている。フランスと同様に、人権問題を包括的に取り扱う国家機関を国内防止機構とする国としてスウェーデンが挙げられるが、同国の国内防止機構である議会オンブズマン（Riksdagens ombudsmän）及び正義委員会（Justitiekanslern）の限界として、構成メンバーが法律家のみであることが指摘される[38]。だが、人権侵害を包括的に扱う以上は、様々な専門領域からの人的資源を得る必要がある。拘禁施設総監督官はそのスタッフとして、同官の第一の対象である刑事施設の専門官のみならず、精神病院を所掌範囲とする健康・厚生分野の専門官を含み、多様な専門スタッフを有している[39]。このように、同官は広範囲な拘禁施設に対する監視・モニタリングシステムを可能にする人的資源とそれに伴う機動力を有しており、この点でも、フランスの事例に注目する意義があると考えられる。

また、拘禁施設総監督官制度を日本に導入する余地があると思われる。それは精神医療審査会の改善に関係する。同審査会の機能不全に対しては、同審査会自体を第三者機関に移管して独立性を担保すべきであるとの見解があるが、同官制度を日本に取り込むとすれば、第三者性及び独立性を重視し強制入院等の適否を監視する強い権限を有する精神医療審査会に再編するという法制度改革が生じ得るであろう。

本稿で論じたフランスの拘禁施設総監督官を参照軸とした監視・モニタリングシステムを創設することを通して、精神障害者のヴァルネラビリティを保護し、その尊厳の確保を行うことが、現在の日本の精神病院体制にとって喫緊の課題であると思われる。

※本稿は、JSPS 科研費 JP23K25451 の研究成果の一部である。

---

[1] 池原毅和『精神障害法』（三省堂、2011 年）126 頁。また、増田公香は、障害者支援事業所という閉鎖的環境における障害者虐待に対して、外部からの客観的な視点によるチェック機能が必要であると主張している。増田公香『日本・アメリカ・フィンランドからみる障害者虐待の実態と構造：今われわれ社会に求められることとは』（明石書店、2022 年）181 頁。

[2] 精神病院を対象とするのだから、「精神障害者」のみならず「精神病患者」概念を論の中で使い分けるべきだが、この２つの概念をその度ごとに峻別して使用することで読者の理解を減ずるおそれがあることから、本論では上記２つを合わせて「精神障害者」という言葉で示すこととする。

[3] G. Newton-Howes et al, “The use of mechanical restraint in Pacific Rim countries: an international epidemiological study”, *Epidemiology and Psychiatric Sciences*, (29), 2020.12.

[4] 石埼学「隔離および身体的拘束：憲法学からの一考察」同志社法学 72(4)（2020 年）425-443 頁。

[5] 日本精神神経学会「精神保健福祉法改正に関する見解」（https://www.jspn.or.jp/modules/advocacy/index.php?content_id=14）また、古くは、戸塚悦朗が精神医療審査会が「市民的及び政治的権利に関する国際規約」が規定する「裁判所」に値するものではなく、独立性が確保されていないと批判していた。戸塚悦朗「精神衛生法改正案の評価と問題点：国際人権基準の達成を求める」ジュリ 883 号（1987 年）14-21 頁。

[6] 篠原由利子「精神医療審査会の機能と限界」佛教大学社会福祉学部論集 15 号（2019 年）52-55 頁。

[7] Ilias Bantekas et al, *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford University Press, 2018, p.407

[8] Guidelines on article 14 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: The right to liberty and security of persons with disabilities, paras. 3. 6. 12.

[9] 東俊裕「虐待防止」松井亮輔他箸『概説 障害者権利条約』（法律文化社、2020 年）243-247 頁。

[10] フランスには高等保健機構（Haute Autorité de santé）が存在し、当該機構は精神科を含む医療施設を管轄する機関だが、根拠規定である社会福祉法典 L161-3 条や実際に発せられている文書を見ると、その目的は医療施設における治療・医療施設運営のグッドプラクティスや、評価・意見を提示するという機能が主である。この意味で、本稿が焦点を当てる精神病院内の個別の人権侵害への介入・告発にはさほど関係しないので捨象した。

[11] Le rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du 28 novembre au 10 décembre 2010, pp.57-84

[12] CRPD/C/FR/CO/1, paras. 29(a), 30(a)-(b)

[13] Henri Oberdorff, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, 8e éd, LGDJ, 2021, p.370

[14] Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté

[15] Loi n° 2014-528 du 26 mai 2014 modifiant la loi 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté

[16] Assemblée Nationale, Rapport (No 162)(13e Législature), p.17（2007 年法の国民議会法案審査報告書）（https://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r0162.pdf）

[17] François Luchaire (dir.), *La Constitution de la République française : Analyses et commentaires*, 3e éd, ECONOMICA, 2009, pp.1566-1569

[18] 独立行政機関の法的根拠は次の法律である。Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes この部分の記述は次の文献も参照した。Jean-Marie Delarue, « Quelques idées tirées des débuts du CGLPL », *Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté: Retour sur dix ans d'action*, mare & martin, 2019, pp.53-65

[19] Assemblée Nationale, *supra* note (16), p.29 また、人権侵害への介入に偏差が生じないようにするため、拘禁施設総監督官はその指標を作成している。Recommondations minimales pour le respect de la dignité et des droits fondamentaux des personnnes privées de liberté, *JORF (Journal officiel République française)*, 4 juin 2020

[20] Assemblée Nationale, Rapport (No 1832)(14e Législature), pp.60-63（2014 年法の国民議会法案審査報告書）（https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r1832.pdf）

[21] Assemblée Nationale, *supra* note (16), p.30 ただし、拘禁施設総監督官が発見した人権侵害が刑事罰に該当すると判断する時には、刑事訴訟法典第 40 条により共和国検事に通知することができる。

[22] *Id*.

[23] Adeline Hazan, « Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté », Emmanuel Putman et Muriel Giacopelli (dir.), *Les droits fondamentaux des personnes privées de liberté*, mare & martin, 2015, p.39

[24] Éric Senna, « Les modalités de contrôle », Eudoxie Gallardo et Muriel Giacopelli (dir.), *L'élaboration d'un droit de la privation de liberté : Étude autour des Recommandations mininales du Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté (CGLPL)*, LexisNexis, 2020, pp.37-38

[25] アイン精神療法センターの事例が尊厳の侵害のリーディングケースとされるという指摘については、Manon Chevontian, « La dignité », *Id*., p.142

[26] Recommandations en urgence du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 8 février 2016 relatives au centre psychothérapique de l'Ain (Bourg-en-Bresse), *JORF*, 16 mars 2016

[27] Rapport de la deuxième visite du centre psychothérapique de l'Ain à Bourg-en-Bresse (Ain)

（https://www.cglpl.fr/publications/rapport-de-la-deuxieme-visite-du-centre-psychotherapique-de-lain-a-bourg-en-bresse-ain）

[28] Eudoxie Gallardo et Muriel Giacopelli, « Introduction », *supra* note (24), p.13

[29] *Id*., p.41

[30] *Id*., p.2

[31] Adeline Hazan, *supra* note (23), p.35

[32] Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *Isolement et contention dans les établissements de santé mentale*, Dalloz, 2016, pp.38-41

[33] この部分は Manon Chevontian, *supra* note (24), pp.141-156 を参照し、筆者の考察も加えている。

[34] 人間の尊厳の法理は 1994 年の生命倫理法に関する憲法院判決により確立されたものだが、2009 年には刑事施設等での自由剥奪に係る人間の尊厳の確保についての憲法院判決があり、2010 年には精神病院への強制入院の際の人間の尊厳の配慮の必要性に関する憲法院判決が出されている。（Décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010）。Louis Favoreu et al, *Droit constitutionnel*, 27e éd, Dalloz, 2024, p.1116

[35] Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 14e édition mise à jour, PUF, 2019, p.502

[36] Manon Chevontian, *supra* note (24), p.151 引用元の文献は次のものである。Anne Jennequin, « La dignité de la personne détenue », *Revue française de droit administratif*, novembre-décembre, 2015, pp.1082-1087 なお、筆者は過去に日本国憲法及びフェミニズム思想に結びつけて「構造的ヴァルネラビリティ」概念について分析を行ったことがある。鈴木尊紘「人権の主体：人権政策論で措定される人権主体とは何か」金子匡良他編著『人権の法構造と救済システム：人権政策論の確立に向けて』（法政大学出版局、2023 年）47-73 頁。

[37] Jean-Baptiste Perrier, « La surêté », *supra* note (24), p.185

[38] 桑山亜也・海渡雄一「拘禁施設内における拷問等防止の意義：日本における国内防止メカニズムの実現を探る」龍谷大学矯正・保護研究センター研究年報 no.6 (2009 年) 82-84 頁。

[39] Jean-Marie Delarue, *supra* note (18), p.55

学会記事

1．第 9 回研究大会

2024 年 11 月 2 日（土）、帝京大学にて、第 9 回日本障害法学会研究大会が開催されました。当日は、対面とオンライン（Zoom）両方での開催となりましたが、多数の御来場、ご参加を頂きまして誠にありがとうございました。

判例研究の部では、関哉直人会員の司会で、「ひとり親障害者の児童扶養手当と障害基礎年金の併給禁止（京都地判令和 3 年 4 月 16 日）」と「聴覚障害児の逸失利益（大阪地判令和 5 年 2 月 27 日）」が取り上げられました。前者は田中俊弁護士及び丸谷浩介会員による報告、後者は松田峻弁護士及び城内明会員による報告がありました。どちらも、フロアを交えた活発な質疑応答がなされました。

総会と昼食を挟んで、午後から二つのシンポジウムが行われました。シンポジウム①「米国障害教育法（IDEA）の新展開と日本への示唆」は、今川奈緒会員の司会で、村山佳代会員と尾下悠希会員が報告を行った後、織原保尚会員がコメントを行いました。続けて、シンポジウム②「国内人権機関と障害法」は、植木淳会員の司会で、山崎公士会員と石川准会員が報告を行った後、金子匡良会員がコメントを行いました。どちらのシンポジウムにおいても、フロアを交えた活発なディスカッションが行われました。

それぞれの報告やコメントなどの具体的内容は、本誌所収の各論考をご覧ください。

第 9 回研究大会の開催校である帝京大学の青木亮祐会員と杉山有沙会員 (現・名古屋市立大学) のご尽力にここに記して深く感謝を申し上げます。

2．学会誌「障害法」

第 1 号〜第 9 号の全文は、日本障害法学会のホームページ（https://disability-law.jp/category/journal）でも公開します。執筆者の方々に心から御礼を申し上げます。

第 10 号への論文投稿をお待ちしています。投稿要領は本誌に掲載されていますので、ご確認ください。

第 9 回日本障害法学会研究大会プログラム

＜開催日時＞
【日時】2024 年 11 月 2 日 (土)9:15-16:35
【場所】帝京大学：対面とオンライン (Zoom) の両方で開催
【プログラム】

9:20-11:35　判例研究　　司会：関哉 直人 会員

判例研究 1：ひとり親障害者の児童扶養手当と障害基礎年金の併給禁止
（京都地判令和 3 年 4 月 16 日）

報告：田中 俊 弁護士　(9:20-9:40)
報告：丸谷 浩介 会員　(9:40-10:00)
質疑（フロアを交えて）　(10:00-10:25)

判例研究 2：聴覚障害児の逸失利益（大阪地判令和 5 年 2 月 27 日）

報告：松田 崚 弁護士　(10:30-10:50)
報告：城内 明 会員　(10:50-11:10)
質疑（フロアを交えて）　(11:10-11:35)

11:45-12:15　総会

13:15-14:45　シンポジウム①：米国障害教育法（IDEA）の新展開と日本への示唆
司会：今川 奈緒 会員

報告 1：村山 佳代 会員「障害児とコスト：アメリカにおける私学転校に伴う授業料償還訴訟に焦点を当てて」　(13:15-13:35)
報告 2：尾下 悠希 会員「米国障害者教育法における特別教育の受給の適格性 ―「適正化」論を中心とした分析」　(13:35-13:55)
コメント：織原 保尚 会員　(13:55-14:05)
質疑（フロアを交えて）　(14:05-14:45)

15:00-16:35　シンポジウム②：国内人権機関と障害法
司会：植木 淳 会員

報告 1：山崎 公士 会員「障害者の権利保障における国内人権機関の役割」　(15:00-15:20)
報告 2：石川 准 会員「障害者権利条約第 33 条に基づく国内監視枠組みと日本の障害者政策委員会の役割・限界」　(15:20-15:40)
コメント：金子 匡良 会員　(15:40-15:50)
質疑（フロアを交えて）　(15:50-16:30)

日本障害法学会編「障害法」第８号（2024 年 11 月）

目次

特集１　障害者差別解消法・改正障害者雇用促進法制定 10 年

障害者差別解消法の課題 …… 青木 亮祐　3
障害者雇用促進法における差別禁止と合理的配慮提供義務の課題
長谷川 珠子　15
コメント …… 大胡田 誠　31
シンポジウム要録 …… 金子 匡良　35

特集２　障害者への虐待と身体拘束

障害のある人の虐待に関する法的課題
―とりわけ知的障害のある人と入所施設に着目して …… 鈴木 靜　41
身体拘束の合法性 …… 内山 真由美　55
コメント …… 平田 厚　69
シンポジウム要録 …… 矢田 陽一　77

判例研究①　旧優生保護法違憲訴訟
（東京高判令４・３・11、最大判令和６・７・３）

旧優生保護法違憲訴訟―最高裁判所大法廷判決を受けて―　関哉 直人　83
旧優生保護法違憲訴訟最高裁大法廷判決 …… 植木 淳　93
判例研究要録 …… 角松 生史　101

判例研究②　障害者投票権確認等請求事件
（大阪地判令２・２・27、大阪高判令３・８・30、最判令４・２・３）

障害者投票権確認等請求事件 …… 大川 一夫　107
障害者投票権確認等請求事件 …… 織原 保尚　117
判例研究要録 …… 角松 生史　125

公募論文

別禁止法の対称性・非対称性とは何か？
―障害者差別禁止法についての検討 …… 尾下 悠希　131
障害福祉におけるピア関係を基礎とする支援についての制度の展開と課題
―ピアカウンセリングとピアサポートを中心に― …… 星野 秀治　151

学会記事

日本障害法学会規約

第１章　名称及び所在地

第１条　本会は、日本障害法学会（Japan Association for Disability Law）と称する。

第２条　本会の事務局は、理事会の定めるところに置く。

第２章　目的及び事業

第３条　本会は障害法の研究を目的とし、あわせて研究者・実務家相互の協力を促進し、内外の学会との連絡及び協力を図ることを目的とする。

第４条　本会は、前条の目的を達成するため、次の事業を行う。

一　研究会の開催

二　機関誌その他の刊行物の発行

三　内外の学会との連絡及び協力

四　公開講演会の開催、その他本会の目的を達成するために必要な事業

第３章　　会　員

第５条　障害法を研究し本会の目的及び趣旨に賛同する者は、所定の様式に基づき入会を申し出た上で理事会の承諾を得ることにより、会員となることができる。

第６条　本会に名誉会員を置くことができる。名誉会員は、理事会の推薦に基づき、総会で決定する。

第７条　会員は、総会の定めるところにより、会費を納めなければならない。会費を滞納した者は、理事会において退会したものとみなすことができる。

第４章　機　関

第８条　本会に、次の役員を置く。

一　総会により選出された理事（選挙理事）８名及び理事会の推薦による理事（推薦理事）８名以内

二　監事　２名

２　選挙理事及び監事の選出については、別に定める。

３　推薦理事は、理事の居住する地域及び研究分野の均衡等を考慮して、

理事会が推薦し、総会の承認を受ける。

4　代表理事は、理事会において互選する。

第９条　理事及び監事の任期は、２年とする。但し、再任を妨げない。

2　理事又は監事が欠けた場合であって、理事会が必要と認めたときは、理事会がその補充を行うものとする。この場合において、補充された者の任期は、前任者の残任期間とする。

第 10 条　代表理事は、本会を代表する。代表理事に故障がある場合には、その指名した他の理事が職務を代行する。

第 11 条　理事は理事会を組織し、理事会が会務を執行する。

第 12 条　監事は、会計及び会計執行の状況を監査する。

第 13 条　理事会は、事務局員を委嘱し、会務の執行を補助させることができる。

第 14 条　理事会は、研究会の企画、機関誌の編集、その他必要があると認めるときは、委員を委嘱することができる。

第５章　　総　会

第 15 条　本会の運営に関する重要事項は総会が決する。

2　代表理事は、毎年１回通常総会を開催する。

3　代表理事は、必要があると認めるときは、臨時総会を開催することができる。総会員の５分の１以上の者が、会議の目的たる事項を示して請求したときは、代表理事は臨時総会を開催しなければならない。

第 16 条　総会に出席しない会員は、書面により、他の出席会員にその議決権を委任することができる。

2　総会の議事は、出席会員及び書面による委任を行った会員の過半数をもって決する。

第６章　　会　計

第 17 条　本会の経費は、会費及び寄付金その他の収入をもってあてる。

第 18 条　本会の会計年度は、毎年４月１日に始まり、翌年３月 31 日に終わるものとする。

第 19 条　代表理事は、毎会計年度終了後、決算報告書を作り、理事会の議決を経て総会に提出し、その承認を受けなければならない。

第７章　　規約の変更

第 20 条　本規約の変更は、総会員の５分の１以上、又は理事の過半数の提案により、総会において出席会員の３分の２以上の賛成を得なければならない。

附則

１　この規約は、2016 年 12 月 10 日から施行する。但、本規約施行以前に生じた本会設立に係る収支は、規約第 18 条の規定に関わらず、2016 年度の会計に含めるものとする。

２　本会設立後の最初の理事及び監事は、規約第８条の規定に関わらず、設立準備委員会の提案に基づき総会の承認を受けた者とし、その任期は２年とする。

日本障害法学会学会誌「障害法」執筆要領

（2022 年 11 月 12 日総会承認）

・原稿締切（最終締切）は当該号刊行年の 8 月末日です（厳守）。
・原稿は、横書きとし、編集委員長にデータで提出してください。（事務局長に送付されないようご注意ください。）
・原稿提出に際しては、著者名及び題名に欧文を付してください。
・シンポジウム報告は 16,000 字以内、シンポジウムコメントは 8,000 字以内、シンポジウム要録は 2,000 字～ 3,400 字、判例研究は 8,000 字以内、公募論文は 16,000 字以内でお願いします。
・原稿冒頭に題名・著者名・目次を付してください。図表は制限枚数内に収め最小限にしてください。数字は原則としてアラビア数字を使用してください。
・論文中の見出し番号は、下記の通りとしてください。

第 1 段階	Ⅰ	Ⅱ	Ⅲ	第 4 段階	a	b	c
第 2 段階	1	2	3	第 5 段階	（a）	（b）	（c）
第 3 段階	（1）	（2）	（3）				

・注は本文末尾に一括して掲げてください。注番号は半角の算用数字としてください。
・日本語の引用文献に関して、①書籍の場合は【著者・編者名『書名』（出版社名、発行年）該当頁】、②雑誌掲載論文の場合は【著者名「論文名」雑誌名巻号数（発行年）該当頁】を記載してください。外国語の引用文献に関しては、各法領域の代表的な記載方法によってください。
・校正における修正は最小限とするように御配慮下さい。
・『障害法』に論稿を掲載する者は、電子ジャーナルへの掲載にも同意したものとして取り扱います。

日本障害法学会学会誌「障害法」投稿要領

（2024 年 11 月２日総会承認）

・学会誌「障害法」に論文の掲載を希望する会員は、当該号刊行年の２月末までに学会事務局長に論文投稿の意向及びタイトル案を御連絡ください。その後、同年３月末までに論文を学会事務局長宛に提出してください。なお、公正な査読を確保するため、編集委員長には送付しないようご留意ください。

・投稿論文は、未発表の学術論文であって、16,000 字以内としてください。なお、文字数の確認は、Microsoft Word の文字カウント機能の「テキストボックス、脚注、文末脚注を含める」を選択し、「文字数（スペースを含める）」にて行ってください。投稿にあたっては 1,000 字程度の要旨を付してください。

・査読の結果「掲載可」とされた論文は当該号刊行年の８月末までに完成原稿を、また「修正の上で再査読」とされた論文に関しては、同年７月末までに修正原稿を提出してください。修正原稿を提出する際に、執筆者は査読意見に対する自己の見解等を記載した意見書（書式自由）を提出してください。

・学会誌「障害法」（電子ジャーナルを含む）に掲載された論文等の著作権は、日本障害法学会に帰属します。